

# Maakuntien verkot eurooppalaisilla lobbausvesillä

---

## Suomalaisten EU-alue toimistojen edunvalvonta Brysselin ylikansallisissa verkostoissa

Janne Tapani Uusivirta

Helsingin yliopisto  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Yleinen valtio-oppi  
Pro gradu -tutkielma  
Syyskuu 2013



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Janne Tapani Uusivirta			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Maakuntien verkot eurooppalaisilla lobbausvesillä – Suomalaisten EU-alue toimistojen edunvalvonta Brysselin ylikansallisissa verkostoissa			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi, hallinnon ja organisaatioiden tutkimuksen linja			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro Gradu		Aika – Datum – Month and year Syyskuu 2013	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 83
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tutkimuksessa selvitetään, miten suomalaisten alueiden Brysselissä toimivat EU-toimistot hyödyntävät ylikansallisia verkostoja EU-edunvalvonnassaan. Alueellinen edunvalvonta on huomattava ilmiö Euroopan unionin kontekstissa, sillä Brysselissä toimii pysyvästi yli 200 alueita edustavaa EU-toimistoa ja suuri määrä niiden yhteistyöverkostoja. Alueiden EU-toimistojen lobbaustyötä on tutkittu verrattain paljon kansainvälisesti, mutta edunvalvontaverkostoihin kohdistuvan tutkimuksen määrä on vähäinen. Tutkimuksessa suomalaista edunvalvontaa alueiden verkostoissa tarkastellaan monitasohallinnan teoreettisesta perspektiivistä, joka painottaa päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden moninaisuutta. Monitasohallinnan näkökulmasta vallankäyttäjänä nähdään kansallisvaltioiden ohella aluehallinnon, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita sekä näiden kompleksisia yhteenliittymiä – kuten alueiden verkostoja.</p> <p>Tutkimuksen aineiston pääosa muodostuu kolmesta suomalaisen EU-alue toimiston edustajan haastattelusta. Haastattelut toteutettiin Brysselissä teemahaastattelun mallin mukaisesti, äänitettiin ja muutettiin kirjalliseen muotoon. Aineistoa on täydennetty kokonaisvaltaisemman verkostokartoituksen mahdollistamiseksi suomalaisten EU-alue toimistojen verkkosivuilta löytyvillä tiedoilla toimistojen verkostojäsenyyksistä. Analyysiin käytetään laadullista teemoittelumenetelmää, joka perustuu aineistosta löytyvien kuvaavien mallien identifioimiseen ja jalostamiseen analyysiksi.</p> <p>Tuloksista käy ilmi, että kaikki suomalaiset EU-alue toimistot hyödyntävät edunvalvonnassaan ylikansallisia verkostoja. Todetaan, että verkostojen jakaminen teemojen mukaisiin kategorioihin on vaikeaa verkostojäsenyyksien monipuolisuuden vuoksi. Suuren osan verkostoista voi kuitenkin nähdä rakentuvan seuraavien neljän teeman ympärille: alueen elinkeinoelämä, keskusta-periferia-asetelma, tutkimus- ja innovaatiotoiminta sekä naapurialueiden yhteistyö. Suomalaisten alueiden EU-tason intressit näyttäivät myös osittain poikkeavan toisistaan siten, että toimistojen verkostoissa ilmenee eroavaisuuksia. Lisäksi saatiin selville, että osa verkostoista keskittyy enemmän edunvalvontatoimintaan, kun taas osa painottaa alueiden hanketoimijoiden toimintamahdollisuuksien tukemista. Nämä roolit kuitenkin kietoutuvat monimutkaisesti toisiinsa. Varsinaisia tapoja hyödyntää verkostoja EU-edunvalvontaan tunnistetaan kolme: tiedonhankinta, profiloituminen ja kriittisen EU-edunvalvontamassan muodostaminen. Näistä jälkimmäisen hyödyntämiseen liittyy kuitenkin merkittäviä varauksia. Verkostokumppaneiden kanssa ei aina ole helppoa muodostaa yhtenäistä edunvalvontarintamaa, vaikka menestystarinoitakin löytyy. Kaikkien edunvalvontatoiminnan muotojen takana vaikuttavana yhdistävänä teemana identifioidaan kontaktit. Lisäksi todetaan, että monitasohallinnan perspektiivi näyttäisi kuvaavan alueiden verkostotoimintaa verrattain osuvasti.</p> <p>Tutkimuksen aineistoon ja teoreettiseen viitekehykseen liittyy rajoitteita, jotka on pidettävä mielessä tuloksia tulkittaessa. On muistettava, että aineisto koostuu yksinomaan edunvalvojien näkökulmista, eikä edunvalvonnan tuloksellisuudesta tulisi vastapuolen, eli EU-instituutioiden edustajien, perspektiivin puuttuessa vetää liian pitkälle meneviä päätelmiä. Toisaalta monitasohallinnan viitekehyksen häilyvyys mahdollistaa varsin vapaat kädet erilaisten ilmiöiden niputtamiseksi sen alle.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Euroopan unioni alueiden verkostot maakunnat edunvalvonta monitasohallinta haastattelumenetelmät			

## Sisällys

<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Tutkimuskohde.....</b>	<b>3</b>
<b>2.1 Lobbauksesta ja Euroopan unionin poliittisesta järjestelmästä .....</b>	<b>3</b>
<b>2.2 Alueellisesta edunvalvonnasta Brysselissä .....</b>	<b>6</b>
2.2.1 Alueiden EU-edunvalvonnan kanavista .....	8
2.2.2 Aikaisempi aihetta koskeva tutkimus.....	10
<b>2.3 Suomalaiset alueet etujaan puolustamassa .....</b>	<b>12</b>
<b>2.4 Alueiden verkostoista .....</b>	<b>15</b>
2.4.1 Erilaiset verkostot.....	16
2.4.2 Alueiden verkostoja koskeva tutkimus.....	19
<b>3 Teoreettinen keskustelu .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Hallitusten välinen koulukunta .....</b>	<b>23</b>
<b>3.2 Monitasohallinta .....</b>	<b>25</b>
3.2.1 Monitasohallinta Euroopan unionin kontekstissa.....	26
3.2.2 Monitasohallinta tutkielman viitekehyksenä.....	28
<b>4 Aineistosta ja menetelmistä.....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Aineisto .....</b>	<b>31</b>
<b>4.2 Haastattelutyypin valinnasta .....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Teemahaastattelun toteutus.....</b>	<b>36</b>
<b>4.4 Tutkimuksen menetelmäkeskustelu.....</b>	<b>38</b>
<b>5 Analyysi.....</b>	<b>42</b>
<b>5.1 Suomalaisen aluetoimistojen verkostokartoitus .....</b>	<b>43</b>
5.1.1 Suomalaisen verkostojäsenyyksien teemat .....	46
5.1.2 Verkostojen pääasiallinen toimintatarkoitus – lobbaus vai hanketyö .....	50
<b>5.2 Edunvalvonta verkostoissa .....</b>	<b>52</b>
5.2.1 Kontaktit.....	53
5.2.2 Tiedonhankinta.....	55
5.2.3 Näkyvyys ja profiloituminen.....	61
5.2.4 Kriittinen massa edunvalvontaviestin taakse .....	67
<b>5.3 Havainnot monitasohallinnan perspektiivissä .....</b>	<b>72</b>
<b>6 Päätelmät .....</b>	<b>78</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>84</b>
<b>Liitteet .....</b>	<b>.....</b>

# 1 Johdanto

Leijonan osa aiemmin kansallisesti valmistellusta lainsäädännöstä tapahtuu nykyään Euroopan unionin tasolla, mikä on muuttanut eurooppalaisten valtioiden roolia (esim. Hooghe & Marks 1996, 73–74). Samaan aikaan eurooppalaisen hallintajärjestelmän kehittyminen on kaventanut valtioiden päätöksenteon monopoliasemaa myös kotimaassa, koska keskusvallan alaiset alueelliset toimijat ovat löytäneet lukusia ylikansallisia vaikutusmahdollisuuksia (Hooghe & Marks 2001, 81–91). Tämän kehityksen seurauksena on alettu puhua niin sanotusta monitasohallinnasta (*multi-level governance*). Käsitteellä kuvataan valtahierarkioiden ja perinteisen valtiokeskeisyyden korvautumista monimuotoisella, hajaantuneella hallinnalla. Toisin sanoen monitasohallinnassa on kyse siitä, että myös keskushallinnon alaiset organisaatiot toimivat kaiken tasoisten ylikansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa ilman hierarkkisia välikäsiä. Tämä muuttaa perinteistä, valtiokeskeistä maailmankuvaa. Monitasohallintaa kuvaa lisäksi vallan hajaantuminen erityisesti kansalaisjärjestöille, yrityselämän edustajille ja erilaisille toimijoiden verkostoille, jotka ovat keskeisiä Euroopan unionin kontekstissa. Alueiden ylikansallinen toiminta Brysselissä voidaan nähdä olennaisena osana kehitystä.<sup>1</sup> (Hooghe & Marks 2001, 1–31; Ukkonen 2011.)

Kun puhutaan monitasohallinnasta ja alueiden roolista eurooppalaisessa päätöksenteossa, keskitytään varsin usein siihen, miten tasot menettävät merkitystään vertikaalisessa mielessä. Eli siihen, miten esimerkiksi aluehallinnon toimijat ohittavat kotimaansa keskushallinnon ja pitävät yhteyttä suoraan unionitasolle (Donas & Beyers 2013). Painotus on valitettava, sillä erityisesti EU-kontekstissa verkostoitumisen, eli horisontaalisten yhteyksien, elintärkeä merkitys edunvalvonnassa on laajasti tunnustettu realiteetti (ibid.). Alueet pyrkivät varsin aktiivisesti luomaan suhteita ja harjoittamaan EU-edunvalvontaa ylikansallisissa verkostoissa (Ukkonen 2011, 43–47). Verkostoja pidetään keskeisenä vaikuttamiskanavana erityisesti suomalaismaakunnille, koska niiden resurssit Brysselissä ovat rajalliset verrattuna esimerkiksi Saksan vaikutusvaltaisiin osavaltioihin (ibid.). Verkostojen merkitystä suomalaisille toimijoille korostaa myös niiden eurooppalaisittain pieni koko, jonka vuoksi alueiden on usein kyettävä ylikansalliseen yhteistyöhön vaikuttavuuden varmistamiseksi EU-edunvalvonnassa. Vaikka EU-

---

<sup>1</sup> 237 EU-aluetoimistoa vuonna 2012, joista ensimmäinen on perustettu vasta 1980-luvun puolivälissä (Donas & Beyers 2012). Tällä hetkellä toiminnassa on viisi suomalaista EU-toimistoa.

aluetuimistojen puuhiin Brysselissä on kiinnitetty runsaasti akateemista huomiota, ovat näiden verkostojen toimet jääneet tutkimuksen valtavirran ulkopuolelle (Kern & Bulkeley 2009, 310). Tutkimusta ei myöskään ole juuri tehty suomalaisten alueiden EU-edunvalvonnasta. Aihetta ovat käsitelleet ainoastaan yksittäiset pro gradu -tutkielmat sekä Kettunen ja Kull (2009). Erityisesti suomalaisten maakuntien ja kaupunkien toimet eurooppalaisissa alueiden verkostoissa ovat jääneet vähälle huomiolle.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on paikata näitä aukkoja, ja laajentaa siten ymmärrystä eurooppalaisesta monitasohallinnan järjestelmästä sekä suomalaisesta EU-edunvalvonnasta. Tutkimuskysymys, johon etsitään vastausta, on: *Miten suomalaisten alueiden EU-toimistot hyödyntävät Brysselin ylikansallisia verkostoja edunvalvonnsaan*. Tavoitteena on valaista kahta puutteellisesti tutkittua hallinnan muotoa Euroopan unionin kontekstissa: ensinnäkin juuri suomalaisten alueiden EU-edunvalvontaa ja toisekseen alueiden verkostojen toimintaa suomalaisesta näkökulmasta. Koska verkostot ovat keskeinen työkalu suomalaisalueiden EU-edunvalvonnalle, on tärkeä ymmärtää, miten niissä toimitaan.

Tavoitteen täyttämiseksi haastateltiin kolmea suomalaisen EU-alueuimiston työntekijää, jotka kaikki edustivat eri alueita. Lisäksi kerättiin täydentävää tietoa toimistojen verkkosivuilta. Aineisto litteroitiin ja analysoitiin laadullisen teemoittelumenetelmän keinoin. Aineistoon tukeutuen pohdittiin, miten monitasohallinnan käsite kuvaa maakuntien toimintaa verkostoissa.

Aluksi (luku 2) käsitellään tutkimuksen taustalla olevia ilmiötä ja käsitteitä: edunvalvonnan eli lobbauksen käsitettä, Euroopan unionia intressiryhmien pelikenttänä, alueellista EU-edunvalvontaa ja alueiden ylikansallisia verkostoja. Lisäksi luodaan katsaus aihepiirejä käsitelleeseen aiempaan tutkimustyöhön. Taustatietojen jälkeen (luku 3) tarkastellaan EU-tutkimuksen teoreettista viitekehystä, eli monitasohallinnan teoriaa. Sitten (luku 4) esitellään tutkimuksen aineisto sekä sen keräämiseen ja analyysiin liittyvät menetelmät, eli teemahaastattelu ja kvalitatiivinen teemoittelu. Lopuksi (luvut 5 ja 6) keskitytään varsinaisiin tutkimustuloksiin. Edellinen sisältää tutkielman varsinaisen analyysin ja jälkimmäinen sen perusteella tehtävät johtopäätökset sekä jatkotutkimustarpeen.

## 2 Tutkimuskohde

Ennen kuin tutkimuskysymykseen voidaan vastata, täytyy siihen liittyvät ilmiöt ja käsitteet esitellä ja määritellä riittävällä tarkkuudella. Tutkimuskohde on suomalaisten alueiden edunvalvonta Euroopan unionin tasolla. Tarkemmin sanottuna tutkimus keskittyy yhteen osaan alueellista lobbausta, eli ylikansalliseen edunvalvontaverkostotoimintaan. Taustoittaminen aloitetaan käsittelemällä lyhyesti Euroopan unionin poliittista järjestelmää, ja sen vahvaa riippuvaisuutta erilaisista intressiryhmistä päätöksentekonsa ja lainsäädäntönsä valmistelussa. Samassa alaluvussa pureudutaan tämän teeman lisäksi edunvalvonnan eli lobbauksen käsitteeseen. Tämän jälkeen käsitellään alueellista EU-edunvalvontaa, jota seuraa luku suomalaisesta perspektiivistä aiheeseen. Viimeisenä tarkastellaan verrattain vähän tutkittuja alueiden verkostoja. Lisäksi määritellään, millaisiin verkostoihin tutkielmassa keskitytään.

### 2.1 Lobbauksesta ja Euroopan unionin poliittisesta järjestelmästä

Demokraattisessa järjestelmässä on karkeasti otettuna kaksi reittiä ajaa etujaan: normaali parlamentaarinen reitti ja lisäksi sitä täydentävä osallistuvan demokratian reitti. Parlamentaarisessa reitissä on käytännössä kyse äänestämisestä ja puoluepolitiikasta. Osallistuvan demokratian reitissä taas on eurooppalaisen nyky-yhteiskunnan kontekstissa kyse intressiryhmien suorasta osallistumisesta päätöksentekoon. Tätä ovat lobbaus ja osallistuminen politiikkaa valmisteleviin viranomaistyöryhmiin. (Greenwood 2011, 1–22.)

Tutkielmassa käsitellään pelkästään toista osallistumisen muodoista, edunvalvontaa eli lobbausta. Lobbaus-sanan juuret ovat amerikkalaisessa politiikassa ja englanninkielisessä sanassa *lobby*, joka tarkoittaa käytävää. Yhteys syntyy siitä, että päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkineet intressiryhmien edustajat väijyivät liittovaltion rakennusten käytävillä yrittäen päästä vallanpitäjien juttusille. Tämän tutkielman tarkoituksiin edunvalvontatyö määritellään Euroopan komission vihreän kirjan (2006, 5) tavoin ”kaikeksi toiminnaksi, jonka tavoitteena on vaikuttaa Euroopan instituutioiden politiikan valmisteluun ja päätöksentekoprosessiin.”<sup>2</sup> Blomia (1999) mukaillen voidaan vielä tarkentaa, että lobbaukseen liittyy yleisesti ottaen kaksi funktiota: *public affairs* ja *public relations*. Näistä edellinen viittaa juuri suoraan julkisen vallan päätöksentekoon vaikuttami-

---

<sup>2</sup> Käännös englanninkielisestä alkutekstistä on tutkielman tekijän oma.

seen. Jälkimmäinen taas kuvaa omien tavoitteiden julkista artikulointia, ja niiden kohottamista poliittiselle agendalle. Tässä tutkielmassa suomalaisten EU-alue toimistojen edunvalvontaa alueiden verkostoissa tarkastellaan osana ylikansallista monitasohallinnan järjestelmää.<sup>3</sup> Verkostojen puitteissa tapahtuvasta edunvalvonnasta tulevat analyysin myötä nousemaan esiin sekä *public affairs* että *public relations* -funktiot.

Yksi tapa jaotella edunvalvontatoimintaa Euroopan unionin kontekstissa on jakaa se kanavien tason mukaan. Voidaan puhua kansallisesta reitistä ja Brysselin reitistä. Kansallisessa reitissä on kyse edunvalvonnasta ja intressien puolesta kamppailemisesta kotimaisten rakenteiden puitteissa. Jäsenmaiden hallituksilla on merkittävä vaikutusvalta unionin politiikassa, ja niinpä nekin ovat keskeinen lobbauskohde. Brysselin reitille suuntaavat taas liikkuvat suoraan ylikansallisilla areenoilla: he ottavat yhteyttä komission virkamiehiin, europarlamentaarikoihin tai verkostoituvat eurooppalaisissa politiikka-verkostoissa toisten vastaavista asioista kiinnostuneiden toimijoiden kanssa. Brysselin reitin käyttämiseksi ovat huomattavan monet toimijat perustaneet toimiston Brysseliin. On huomattava, että molemmat reitit ja erilaiset edunvalvonnan muodot ovat pitkälti kietoutuneet toisiinsa, ja että myös kansallinen reitti on keskeinen alueellisen EU-edunvalvonnan kannalta. Tämä tutkielma käsittelee ylikansallisen Brysselin reitin hyödyntämistä. Reitin kytkökset ja keskinäisriippuvuudet kotimaisiin areenoihin tulevat myös tutkielman analyysin myötä osoittautumaan merkittäviksi. (Greenwood 2011, 23–52.)

Euroopan unionin demokratiavaje on runsaasti keskusteltu ja laajasti tunnettu ongelma. Yhtenäisen poliittisen yhteisön puute ja edustuksellisen demokratian heikko toteutuminen ovat piirteitä, jotka toistuvasti liitetään unioniin. Hooghe ja Marks (2001, 41) toteavat seuraavaa: ”Euroopan unioni on labyrinthimainen poliittinen järjestelmä, jossa toimii suuri määrä erilaisia hallinnan periaatteita yhtäaikaaisesti. Yhdessäkään läntisessä poliittisessa järjestelmässä ei suoran edustuksellisuuden periaate ole yhtä heikosti artikuloitu.”<sup>4</sup> Vaikka tilanne on jossain määrin muuttunut Euroopan parlamentin aseman vahvistumisen myötä, on unioni edelleen varsin riippuvainen toissijaisesta demokratian reitistä, eli kontakteista intressiryhmiin. (Greenwood 2011, 1–22; Hooghe & Marks 2001, 41.)

---

<sup>3</sup> Monitasohallinnasta lisää teoriaosuuden luvussa 3.2 *Monitasohallinta*

<sup>4</sup> Käännös englanninkielisestä alkutekstistä on tutkielman tekijän oma.

Intressiryhmien voidaan täten katsoa jopa dominoivan poliittista osallistumista EU:ssa. Niiden asema on varsin pitkälle institutionalisoitunut, ja ne hoitavat monia demokraattisia tehtäviä, kuten hallinnon tilivelvollisuuden valvontaa. Brysselissä toimii huikaiseva määrä erilaisia organisaatioita, jotka pyrkivät vaikuttamaan EU:n päätöksentekoon. Euroopan komission ja parlamentin yhteiseen avoimuusrekisteriin oli sitä ylläpitävän sihteeristön vuosiraportin (Joint Transparency Register Secretariat 2012) mukaan loka-kuussa 2012 rekisteröity yli 5400 organisaatiota, jotka ovat vuorovaikutuksessa unionin instituutioiden kanssa ja pyrkivät vaikuttamaan niiden harjoittamaan politiikkaan. Edustettuna on hyvin erilaisia organisaatioita, kalapatologeista kaakaon tuotantoon ja kauppaan liittyviin toimijoihin. Lobbareiden määrän tarkka laskeminen on käytännössä mahdotonta, sillä läheskään kaikki eivät ole rekisteröityneet vapaaehtoisuuteen perustuviin virallisiin rekistereihin. Tämän lisäksi Brysselissä toimii koko joukko yksityisiä konsulttiyrityksiä, jotka ajavat maksukykyisen asiakkaansa etuja. Tällaisten yritysten määrästä ei myöskään ole helppo saada yksiselitteisiä tietoja. (Greenwood 2011, 1–22.)

Tämän tyyppiseen järjestelmään liittyy tiettyjä ongelmia. Näistä suurimpana lienee epäsuora yhteys kansalaisyhteiskuntaan. Kun dialogi tapahtuu pääasiallisesti intressiryhmien kautta, ovat päättäjät väistämättä suorassa yhteydessä vain eräänlaisen eliitin kanssa. Voidaan sanoa, että kansalaisilla ei tällaisessa asetelmassa ole käytettävissään tehokasta keinoa vaikuttaa suoraan harjoitettavaan politiikkaan – he joutuvat pääsääntöisesti turvautumaan eliittiin saadakseen äänensä kuuluviin. Euroopan unionin tapauksessa päättäjien kontakti kansalaisyhteiskuntaan on kenties vielä keskimääräistä, demokraattista poliittista järjestelmää etäisempi. Tämä johtuu pitkälti siitä, että ryhmät, joiden kanssa erityisesti Euroopan komissio toimii, ovat enimmäkseen organisaatioiden muodostamia, Brysselissä toimivia metaorganisaatioita, erilaisia eurooppalaisia kattojärjestöjä. Tällaisen järjestelmän päätöksenteko ei ole aina läpinäkyvää, mikä voi aiheuttaa muun muassa legitimitettiongelmaa. Toisaalta voidaan perustellusti kysyä myös, kärsiikö EU-instituutioiden vuorovaikutus ruohonjuuritason kanssa joidenkin etujärjestöjen institutionalisoituneen aseman vuoksi. Tuleeko toiminnasta liian formalisoitunutta ja ammattimaista? Lisäksi on pidettävä mielessä, että joidenkin intressien taakse on helppo kerätä vahva rintama, ja toisten taakse ei. Erityisesti yrityselämän ja taloudellisten intressien edustus on vahvaa, kun taas esimerkiksi työttömien tai mielenterveysongelmaisten mobilisaatio on ilmiselvästi vaikeampaa. Unionin sisällä vaikuttavat moni-



naiset vastakkaiset intressit kuitenkin estävät tehokkaasti yksittäisen intressin dominoinnin. Unionin virkakoneiston suhteellinen pienuus ja siitä seuraava riippuvuus intressiryhmien asiantuntemuksesta päätöksenteon valmistelussa ovat niinkään huolestuttaneet tutkijoita. (Greenwood 2011, 1–22.)

Euroopan unionin instituutiot sääntelevät lobbausta estääkseen edellä mainittuja ongelmia ja korruptiota. Niin unionin virkamiehelle kuin poliittisesti valituille parlamentaarikoillekin on luotu ohjenuorat lobbaukseen ja hyvään hallintoon liittyen. Lisäksi unioni pyrkii säätelemään lobbareiden toimintaa muun muassa ylläpitämällä aiemmin jo mainittua avoimuusrekisteriä. Kaiken edellä keskustellun myötä on helppo nähdä, kuinka tärkeää intressiryhmien – mukaan lukien alueellisten toimijoiden – edunvalvontatyön tutkiminen EU:n poliittisen viitekehyksen yhteydessä on. (Greenwood 2011, 53–64.)

## **2.2 Alueellisesta edunvalvonnasta Brysselissä**

Alueelliset toimijat ovat olleet läsnä Brysselissä aina 1980-luvun puolivälistä alkaen, jolloin Saksalaiset Hampurin ja Saarlandin osavaltiot perustivat ensimmäisinä omat EU-alueuimistonsa Brysseliin. Sittemmin toimistojen määrä on lisääntynyt huimasti siten, että niiden määrä on jo reilusti kolmannella sadalla. Aloite EU-toimistojen perustamiseen on suurimmassa osassa tapauksia ollut lähtöisin nimenomaan paikallisilta toimijoilta itseltään, ja alkuvaiheessa niiden perustaminen aiheutti jännitteitä alueiden ja keskushallinnon välillä osassa jäsenvaltioita. Esimerkiksi Italian keskushallinto ja perustuslakituomioistuin estivät italialaisia paikallistoimijoita perustamasta toimistoja Brysseliin aina vuoteen 1996 asti. Nykyisin alueiden edunvalvontatoimistot ovat osa Euroopan unionin politiikan arkipäivää, ja unionin toimielimet ovat säännöllisessä keskusteluyhteydessä niiden kanssa. (Hooghe & Marks 2001, 81–92; Greenwood 2011, 176–198.)

Toimistot jakautuvat pitkälti kahteen kastiin perustuen siihen, millainen asema niiden edustamalla alueella tai osavaltioilla on kotimaassaan (ks. esim. Tatham 2008). Alueet joilla on itsenäistä lainsäädännöllistä valtaa, kuten esimerkiksi Saksan osavaltiot ja Espanjan itsehallintoalueet, pystyvät panostamaan edunvalvontaan Brysselissä ja niiden toimistoilla onkin runsaasti henkilöstöä ja mittavat budjetit. Toisaalta Brysselissä toimii myös koko joukko toimistoja, jotka edustavat alueita vailla lainsäädännöllistä au-

tonomiaa. Pääsääntöisesti nämä toimistot ovat heikommin rahoitettuja, ja niillä on palkkalistoillaan vain muutamia työntekijöitä. Nyrkkisääntönä voidaan pitää sitä, että vahvat toimistot pyrkivät vaikuttamaan lainsäädäntöön monilla sektoreilla, kun taas pienemmät toimistot keskittyvät edunvalvonnassaan suppeammalle alueelle. Pienempien toimistojen on nähty myös painottavan toimissaan enemmän EU:n erillirahoituksen ohjautumista edustamalleen alueelle, verkostoitumista ja tiedon vaihtoa. (ibid.)

Vaikka voidaankin sanoa alueiden toimistojen edustavan demokraattisesti valittuja tahoja, ja siten tavallaan kansalaisia EU:n poliittisessa prosessissa, on hyödyllistä pitää mielessä, ettei suurimmalla osalla alueellisia toimijoita ole varsinaista virallista asemaa unionin edustuksellisessa demokratiassa. Ne toimivat Brysselissä kuin mitkä tahansa intressiryhmät, joiden työtä kuvattiin aiemmin tässä kappaleessa. Näin on verrattain perusteltua sanoa siitäkin huolimatta, että jotkut tutkijat (ks. esim. Huysseune & Jans 2008, 10) huomauttavat alueiden toimistoilla olevan Brysselin lobbareiden keskuudessa erityinen rooli: ne eivät pääsääntöisesti keskity yksittäisen politiikkasektorin lobbaukseen, vaan niiden toimikenttä ja näkökulma ovat usein keskivertolobbaria huomattavasti laajempia. Lisäksi on huomattava, että Euroopan komissio (2001) pitää alueita omana kategorianaan Brysselin moninaisten toimijoiden keskuudessa, ja on erityisen avoin yhteistyölle niiden kanssa. Toisaalta erityisesti jonkin alueelle keskeisen, yksittäisen asian – kuten jonkin tietyn liikenneyhteyden – ollessa pelissä, saattaa alueiden toimistoista sukeutua lobbareita hyvinkin perinteisessä mielessä. (Greenwood 2011, 176–198; Greenwood 2012, 8.)

Alueiden aktivoituminen eurooppalaisella tasolla on tapahtunut päätösvalan käytännössä siirryttyä Brysseliin monilla eri politiikan lohkoilla – erityisesti ympäristö- ja kaupapolitiikan alalla. Unionin päätökset ovat alkaneet kasvavassa määrin vaikuttaa myös alueellisten toimijoiden arkipäivään. Niillä on siten huomattavia intressejä EU-päätöksenteossa – sekä menetettävää että voitettavaa. Usein unionin päätöksillä on myös merkittäviä taloudellisia vaikutuksia alueille. Kuten aiemmasta luvusta kävi ilmi, unionin monimutkaiset hallinnan järjestelmät tarjoavat runsaasti mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Komission on katsottu avanneen alueellisille toimijoille runsaasti mahdollisuuksia tulla kuulluksi ja verkostoitua muiden alueiden kanssa. Erittäin merkittävää alueiden kannalta on unionin koheesiopolitiikka, jota toteutetaan rakennerahastojen kautta. Koheesiopolitiikan tavoitteena on tasata alueellisia kehityseroja, ja

näissä ohjelmissa liikkuu runsaasti taloudellisia resursseja. Jopa noin kolmannes unionin koko budjetista käytetään koheesiopolitiikan menoihin. Komission tapa hoitaa rakennerahastopolitiikkaa, niin kutsuttu kumppanuusperiaate, jossa on kyse alueellisten, sosiaalisten ja taloudellisten kumppaneiden suorasta integroimisesta päätöksentekoon ja toimeenpanoon, on osaltaan merkittävästi vahvistanut alueiden asemaa unionissa. Monet aluehallinnon toimijat ovat riippuvaisia unionin koheesiovaroista toimintansa rahoittamiseksi. Joissakin jäsenmaissa aluehallinnon tasot on jopa käytännössä synnytetty kumppanuusperiaatteen vaatimusten täyttämistä varten, mihin jotkut tutkijat ovat viittaneet termillä paperialueet, *paper regions*. (Blom 1999, 195–198; Hooghe & Marks 2001; Greenwood 2011, 180–181; Hooghe 2002.)

Useat tutkijat ovat tulleet siihen tulokseen, että taloudelliset intressit eivät kuitenkaan ole merkittävin yksittäinen mobilisaatiota selittävä tekijä, vaikka – kuten edeltävästä kuvauksesta päätellä sopii – sillä vaikutusta onkin. On huomattu, että kaikista eniten rakennerahastoista hyötyvät alueet ovat usein heikoiten edustettuina Brysselissä, minkä tietysti voi myös vain nähdä kertovan näiden alueiden viranomaisten heikosta taloudellisesta tilanteesta – onhan rakennepolitiikka suunnattu nimenomaan heikompien ja köyhimpien avustamiseen. Näyttäisi siltä, että asemaltaan vakiintuneimmat ja vaikutusvaltaisimmat alueet ovat innokkaimpia edustamaan itseään Brysselissä. Informaation oikea-aikainen saanti ja sen tarjoama mahdollisuus puuttua asioihin ennen kuin on liian myöhäistä, näyttäisi olevan keskeisin syy alueiden läsnäololle Brysselissä. (Greenwood 2011, 176.)

### **2.2.1 Alueiden EU-edunvalvonnan kanavista**

Unionissa on useita eri ovia, jotka ovat raollaan alueiden suuntaan, ja joiden takana ollaan valmiita kuulemaan niiden mielipiteitä. Greenwoodin (2011, 184–198) mukaan alueiden *access pointit*, eli kanavat, EU:n päätöksentekoprosessiin jakautuvat kolmeen reittiin: yhteyksiin EU-instituutioiden kanssa, Brysselin aluetoimistoihin ja eurooppalaisiin alueiden verkostoihin. Käytännössä on kuitenkin selkeämpää mieltää Brysselin aluetoimistot keskeisimmäksi keinoksi hoitaa yhteyksiä unionin instituutioihin ja Brysselin alueiden verkostoihin. Näin kuva pitkälti hahmotetaan tämän tutkielman tarpeisiin. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti alueiden yhteyksiä EU:n instituutioihin. Alueiden

verkostoista on oma alalukunsa myöhemmin johtuen niiden keskeisestä asemasta tutkimuksen kannalta.

Puhuttaessa yhteyksistä Euroopan unionin neuvostoon on vahvimmissa alueilla (kuten Saksan osavaltioilla tai Skotlannilla) erityinen etulyöntiasema. Niillä on nimittäin tiettytyypisiä asioita käsiteltäessä jopa mahdollisuus osallistua neuvoston kokouksiin. Kettunen ja Kull (2009) huomauttavat, että neuvoston kokousten jälkeen Saksan pysyvä EU-edustusto tarjoaa osavaltioille säännöllisesti ja organisoidusti tietoa kokouksen kulusta ja päätösten taustoista. Muille kuin näille harvoille etuoikeutetuille alueille ovat kontaktit ministerineuvostoon luonteeltaan epävirallisia, vaihtelevat maittain ja riippuvat usein henkilökohtaisista suhteista. (Greenwood 2011, 184–185.)

Komission suunnalla merkittävin yhteyspiste alueellisille toimijoille on alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto (*DG REGIO*). Tämä johtuu lähtökohtaisesti pääosaston hallinnoiman koheesiopolitiikan merkityksestä alueellisille toimijoille ja niiden roolista aluepolitiikan toimeenpanossa. Kontaktit komissioon riippuvat kuitenkin suuressa määrin myös siitä, mikä toimiala kunkin alueen intressien kannalta on tärkeässä asemassa tai siitä, millä alalla on tulossa uutta, merkittävää lainsäädäntöä. Tällöin yhteyksiä pyritään luomaan eri politiikka-alojen pääosastoihin sen mukaan, minkä alan lainsäädännöstä milloinkin ollaan kiinnostuneita. Brysselin lobbareiden joukossa aluetoimistojen yksi erityispiirteistä on juuri se, että niiden kiinnostuksen ja vaikutusyritysten kohteena on huomattavan laaja politiikan alojen kirjo, mikä edellyttää kontaktia lukuisiin eri pääosastoihin. Lisäksi komissio järjestää säännöllisesti lähes kaikkien valmistelmaansa politiikkaan liittyen avoimia kuulemisia, joiden yhteydessä on tarkoitus laajamittaisesti kuulla, mitä intressiryhmillä on sanottavanaan. Euroopan komissiota voidaan pitää sen aloiteoikeuden vuoksi merkittävimpana yksittäisenä vaikutuskanavana aluetoimistoille. Edunvalvontatarkoituksessa komissiota lähestytäänkin myös eurooppalaisten alueiden toimesta varsin runsaasti. Erityisesti lainsäädännön valmistelun ollessa alkuvaiheessa ovat yhteydet komissioon avainasemassa. (Greenwood 2011, 176–198; Kettunen & Kull 2009.)

Myös Euroopan parlamentilla on oma aluepoliittisista asioista vastaava aluekehitysvaliokuntansa (*REGI Committee*), johon EU-toimistot niin ikään pitävät yhteyttä aluekehitys- ja rakennerahastokysymysten suhteen. Parlamentin suuntaan tapahtuvassa vaikut-

tamisessa on keskeistä pysyä selvillä siitä, kuka parlamentaarikko toimii alueen prioriteettien kannalta tärkeän lakialoitteen esittelijänä (*rapporteur*). Esittelijä on avainasemassa sen suhteen, miten lakialoitteen käsittely ja valmistelu etenee komiteassa, joka vastaa sen valmistelusta parlamentin puolesta. Erityisesti teknisten kysymysten ratkaisemiseksi esittelijä joutuu usein turvautumaan ulkopuolisten asiantuntijoiden – esimerkiksi aluetoimistojen tukeen. Tämä tarjoaa alueille, ja muillekin lobbareille, oivallisen tilaisuuden päästä kuiskuttelemaan viestinsä europarlamentaarikoiden korviin, ja jopa saada näkemyksensä suoraan osaksi lainsäädäntöä. Yhteydenotot parlamentin suuntaan kohdistuvat pääsääntöisesti parlamentaarikoihin, jotka ovat samaa kansallisuutta kuin aluetoimiston edustajat – vaikka poikkeukset sääntöön luonnollisesti ovat runsaslukuisia. (Greenwood 2011; Kettunen & Kull 2009.)

Maastrichtin sopimuksen nojalla perustettu neuvoa-antavassa roolissa toimivan alueiden komitean ei yleisesti ottaen katsota onnistuneen lunastamaan sille asetettuja odotuksia alueiden äänitorvena. Pitkälti tässä on kyse juuri siitä, ettei sillä ole unionissa päätösvaltaa: se voi ainoastaan antaa mielipiteitä ja lausuntoja unionin politiikasta. Useat tutkijat eivät siten pidä komiteaa kovin keskeisenä alueiden reittinä vaikuttaa unionin päätöksentekoon. (Greenwood 2011, 176.)

Virkamiehen kotimaalla ja alueellisella identiteetillä on merkitystä lobbaustoiminnassa. Kontaktit kaikkiin EU-toimielimiin tapahtuvat aluetoimistojen osalta luontevimmin samaa kansalaisuutta olevien virkamiesten kautta. Useat alueet ovat myös pyrkineet löytämään innovatiivisia keinoja verkostoitua alueeltaan tulevien virkamiesten kanssa esim. järjestämällä illanviettoja, joiden kutsuvieraslistat ovat tarkkaan harkittuja. (Greenwood 2011, 185.)

### **2.2.2 Aikaisempi aihetta koskeva tutkimus**

Kansainvälinen tutkimus on keskittynyt joko kuvailemaan EU-alueetoimistojen tehtäviä tai arvioimaan niiden toimien vaikuttavuutta. Näyttäisi siltä, että jälkimmäisen tyyppinen tutkimus on yleisempää, ja että debatti aiheesta on keskittynyt enimmäkseen siihen, onko toimistojen toimilla merkitystä ja vaikutusvaltaa vai ei. Tatham (2008) mukaan kiista alueiden painoarvosta selkeästi jakaa tutkijat pessimistiseen ja optimistiseen leiriin. Tämä tarkoittaa, etteivät aiheeseen vihkiytyneet tutkijat ole päässeet yksiselittei-

siin tuloksiin siitä, miten paljon alueet todellisuudessa voivat vaikuttaa unionin päätöksentekoon. Yleinen johtopäätös näyttää olevan Greenwoodin (2011, 20–22) mukaan, että lähtökohtaisesti unionin politiikan suuret linjat (*high politics*) ovat vaikutuspiirin ulkopuolella, kun taas päivänpolitiikkaan ja esimerkiksi rakennerahasto-ohjelmien rahoituspainopisteisiin vaikutus voi olla merkittävä. Seuraavassa esitellään lyhyesti esimerkki kuvailevan ja vaikuttavuutta arvioivan tyyppisistä tutkimuksista.

Tathamın tutkimus vuodelta 2008 edustaa vaikutusta arvioivaa tutkimusta ja on yksi harvoista alle kymmenen vuotta vanhoista tutkimuksista aiheesta. Tutkimuksessaan hän pyrkii saamaan käsityksen siitä, onko aluetoimistojen lobbauksella ollut vaikutusta EU-politiikan muotoutumiseen. Tähän Tatham pyrki haastatteleamalla paitsi EU-toimistojen edustajia myös lobbauksen kohteita, eli europarlamentaarikkoja ja komission virkamiehiä. Näin hän pyrki vahvistamaan aluetoimistojen työntekijöiden kertomukset, ja toteamaan onko heidän toimillaan ollut vaikutusta lainsäädäntöön vai ei. Toisin sanoen, ovatko alueet edustuksellaan Brysselissä voineet vaikuttaa päätöksentekoon EU:ssa omien valtioidensa ohi. Hänen tuloksensa osoittavat, että alueet ovat päässeet upottamaan kauhansa politiikan soppiin unionin tasolla: niin ministerineuvoston kuin parlamentinkin kautta. Lisäksi alueiden vaikutus on koettu vahvana myös komissiossa. Tulokset osoittavat, että valtiotason ohittava ”paradiplomacy”, eli epävirallinen diplomatia, on arkipäivää Brysselissä. Kuitenkaan hän ei päätelmissään mene niin pitkälle kuin jotkut aiemman vuosikymmenen tutkijoista, jotka ovat esittäneet alueellisen edustuksen muodostavan kolmannen tason EU-hallinnassa.

Kuvailevaa tyyppiä taas edustaa omalta osaltaan Marksın, Haeslyn ja Mbayen tutkimus (2002). He tahtoivat selvittää, mitä EU-toimistojen tehtäviin kuuluu, ja mitä lähettäjäalueet haluavat läsnäolollaan Brysselissä saavuttaa. Tutkimuksensa he toteuttivat vuonna 1999 kyselytutkimuksena kaikille silloisille reilulle sadalle viidelle kymmenelle aluetoimistolle. Heidän päätelmiensä mukaan toimistot ovat osallistuneet aktiivisesti mm. ympäristöpolitiikan ja aluepolitiikan muotoutumiseen. He myös totesivat, että vaikutusvaltaisen alueiden toimistojen ja lakisääteiseltä asemaltaan heikompien alueiden toimistojen tavoitteissa ja tehtävissä on nähtävissä eroja, kuten aiemmin jo todettiin. Pääsääntöisesti lainsäädännöllisesti vahvojen alueiden toimistot tähtäävät enemmän lainsäädäntöön vaikuttamiseen, kun taas heikompien alueiden toimistot ottavat tehtävikseen mm. rahoitusmahdollisuuksien selvittämisen, niistä tiedottamisen ja niiden painopistei-

siin vaikuttamisen. Tärkeä huomio on kuitenkin, että resursseiltaan heikommassa asemassa olevien alueiden toimistot myös tähtäävät lainsäädännölliseen lobbaukseen, ja selkeästi harjoittavat sitä. Kuten esim. Kettunen & Kull toteavat omassa, vuonna 2009 julkaistussa tutkimuksessaan, pienet toimistot keskittyvät kaikkien politiikka-alojen seuraamisen sijaan vain niille keskeisimpiin sektoreihin, ja kompensoivat täten tehokkaasti vähäisten resurssiensa aiheuttamia heikkouksia edunvalvontatyössään.

Tässä luvussa on luotu yleiskatsaus alueellisen EU-edunvalvonnan teemaan. Ilmiö on määritelty tietyin varauksin rinnastettavaksi lobbaukseen, ja siten on todettu sen epävirallisuus osana unionin poliittista prosessia. Lisäksi on kuvattu alueiden mobilisaation taustaa yleisesti. Myös alueiden ja niiden EU-toimistojen keskeisimmät yhteyskanavat unionin päätöksentekoprosessiin on paikannettu. Katsaus pohjautuu aiempaan tutkimuskirjallisuuteen, jonka luonnetta luku myös lyhyesti pyrki analysoimaan. Seuraavassa tuodaan tämä keskustelu kotimaiselle tasolle tarkastelemalla suomalaisten alueiden edunvalvonnan luonnetta Brysselissä.

### **2.3 Suomalaiset alueet etujaan puolustamassa**

Suomi on yhtenäinen valtio, joka ei koostu lainsäädännöllisesti itsenäisistä osavaltioista. Maassa on vahva keskushallinto ja toisaalta kunnallinen itsehallinto. Alueiden autonomian ja vallan hajautuksen suhteen Suomi sijoittuu kuitenkin mm. Greenwoodin (2011, 179) mukaan EU-maiden keskikastiin. Suomalaisten maakuntien katsotaan täten omaavan enemmän itsenäistä toimintavapautta ja resursseja kuin esim. Kreikkaan unionin rakennerahastopolitiikan vuoksi varsin keinotekoisesti perustettujen alueiden (*paper regions*). Kuten Tatham (2008) johtopäätöksistä voi päätellä, suomalaisilla toimistoilla ei ole käytettävissään merkittäviä resursseja. Ne ovat kooltaan muutaman työntekijän organisaatioita. Toisaalta esimerkiksi Hooghe (2002, 350–351) toteaa pohjoismaisten alueiden olevan verrattain vahvassa asemassa edunvalvonnassaan, ja niillä olevan osittain vahvoihin lainsäädännöllisiin alueisiin verrattavissa olevia valtaresursseja. Tämän tutkielman tavoitteena ei kuitenkaan ole vertailla suomalaistoimistojen edunvalvontaresursseja suurten maiden toimistoihin, vaan keskittyä niiden toimintaan alueiden verkostoissa. (Ukkonen 2011.)

Suomalaisesta Brysselissä tapahtuvasta alueellisesta edunvalvonnasta vastaavat pääsääntöisesti maakuntien liitot, jotka ovat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaan

toimivia lakisääteisiä kuntayhtymiä. Jokaisen kunnan on pakko kuulua alueellaan toimivaan maakunnan liittoon. Suomessa on yhteensä 18 maakuntaa ja Ahvenanmaa. Maakuntien liitot ovat aluekehitysviranomaisia, joiden vastuulle valtio on säilyttänyt maakuntien kehittämistoiminnan. Niiden lakisääteiset tehtävät koostuvat pääasiallisesti kahdesta toiminnasta: maakuntakaavoituksesta ja aluekehittämisestä. Keskeisenä osana aluekehittämistä on myös EU:n rakennerahastopolitiikan toimeenpano. Tätä varten on muodostettu maakuntien yhteistyöryhmiä (MYR), joihin kuuluu maakuntien edustajien lisäksi edustajia valtion aluehallinnosta ja työmarkkinaosapuolten organisaatioista. Tämän lisäksi maakuntien liitoilla on useita maakuntien erityispiirteisiin liittyviä erityistehtäviä. Koska maakuntaliitot ovat luonteeltaan viimekädessä paikallishallinnon (kuntien ja kaupunkien) agentteja, ja koska toisen merkittävän EU-alue toimistojen ylläpitoon osallistuvan tahon muodostavat suurimmat kaupungit, on perusteltua sanoa, että suomalainen alueellinen edunvalvonta Brysselissä on vahvemmin paikallis- kuin aluehallinnon leimaamaa. (Laki alueiden kehittämisestä 2009; Valtiovarainministeriö 2011.)

Lukuisat suomalaiset maakunnat ovat perustanut EU-toimiston Brysseliin. Kaikki maakunnat, esimerkiksi Etelä-Karjala, eivät kuitenkaan ole Brysselissä edustettuna. Suomen pysyvän Euroopan unionin edustajiston mukaan näiden alue toimistojen perustehtäviä ovat: EU-edunvalvonta, EU-asioiden seuraaminen ja niistä tiedottaminen, alueellisen näkyvyyden edistäminen, EU-projektityöskentely ja verkostoituminen (Suomen EU-edustuston [www-sivu](http://www.eu.fi)). Tällä hetkellä toimistoja on Brysselissä viisi. Lisäksi Brysselissä vaikuttaa Kuntaliiton edustusto. Yhden EU-toimiston taustalla on pääsääntöisesti useampia lähettäjämaakuntia tai -kaupunkeja. Esimerkiksi Itä- ja Pohjois-Suomen alue toimiston takaa löytyvät Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakunnat. Toimistojen taustalla on maakuntien liittojen lisäksi myös muita maakunnallisia toimijoita kuten yliopistoja ja yksittäisiä kaupunkeja (Ukkonen 2011).

Suomalaiset alueelliset toimijatkin kohtasivat aluksi epäilyjä keskusvallan taholta toimistoja perustaessaan. Italian veroista perustuslaillista konfliktia asiasta ei koskaan silti saatu aikaiseksi. Nykyään toimistot elävät sopuisaa yhteiseloä Suomen valtion virallisen EU-edustuston kanssa Brysselissä, vaikka yhteydenpito ei Kettusen ja Kullin (2009) mukaan poikkeuksellisen aktiivista olekaan. (ibid.)



Maakuntien EU-toimistot ovat luonnollisesti vain yksi alueiden EU-edunvalvontaan osallistumisen muoto. Erityisesti rakennerahastopolitiikan saralla maakunnilla on vahva rooli jo kotimaistenkin säännösten perusteella. Tätä roolia ja maakuntien liittojen toimia on Suomessa tutkittu jonkin verran (ks. esim. Valle 2002). Tämän tutkielman mielenkiinto kohdistuu kuitenkin maakuntien edustukseen Brysselissä ja tarkemmin otettuna niiden verkottumiseen eurooppalaisissa alueiden verkostoissa.

Aiheesta ei ole löydettävissä paljoakaan suomalaista tutkimusta, vaikka suomalaiset maakuntien liitot ovat ylläpitäneet omia edustajistojaan Brysselissä jo reilusti yli vuosikymmenen ajan. Suomalaisten maakuntien Brysselin edunvalvontaan eksplisiittisesti liittyen tehtyjä kotimaisia tutkimuksia paljastui tämän tutkielmaan tarpeisiin tehdyn kirjallisuusjahdin tuloksena ainoastaan kaksi: Kettusen ja Kullin (2009) tutkimus ja Ukkosen (2011) pro gradu -tutkielma. Lisäksi löytyi yksi pro gradu -työ, joka tarkasteli pohjoismaisten kuntaliittojen edunvalvontaa ja siten luonnollisesti pieneltä osin suomalaistakin alueellista edunvalvontaa Kuntaliiton toimesta. Käsillä oleva tutkielma ei kuitenkaan ole kiinnostunut Kuntaliiton edunvalvontatyöstä. Myös Kettunen ja Kull toteavat artikkelinsa (2009) johdannossa, että Suomen ja Viron alueiden EU-edunvalvonta on muihin maihin verrattuna vähän tutkittua. Ylipäätään suomalaista tutkimusta lobbauksesta Euroopan unionissa ei ole suuressa mittakaavassa saatavilla. Suomalaisesta EU-lobbausaihepiiristä löytyi tämän selvityksen tekohetkellä lähinnä pro gradu -tason tutkimusta. Yksi (Lahtinen 2008) käsitteli Elinkeinoelämän keskusliiton, EK:n, edunvalvontaa Brysselissä, ja toinen (Keskinen 2012) palkansaajien EU-edunvalvontaa.

Tämä suomalainen tutkimus alueellisesta EU-edunvalvonnasta on saanut pitkälti aiemmin esitellyn kansainvälisen tutkimuksen kannalta ennalta arvattavia tuloksia. Kettunen ja Kull (2009) saivat selville, että suomalaistoimistot ovat noin kolmen hengen organisaatioita, ja että ne joutuvat priorisoimaan seuraamiaan politiikkasektoreita. Keskeinen löydös oli myös se, että toimistot pitävät lobbauksena keskeisenä tehtävänä EU-rahoitusmahdollisuuksien seuraamisen ja niistä tiedottamisen ohella.

Alueellisen EU-edunvalvonnan suomalaisperspektiivin tultua käsitellyksi, on aika käsitellä tarkemmin yhtä alueellisen edunvalvonnan välinettä tai kanavaa, nimittäin

alueiden verkostoja. Tälle kanavalle on varattu kokonaan oma taustoittava kappaleensa sen vuoksi, että se on käsillä olevan tutkielman kannalta varsin keskeinen. Aiheesta puhuttaessa on tärkeää huomata, että aihetta käsittelevä tutkimuskirjallisuutta on saatavilla valitettavan rajallisesti – mikä osaltaan on inspiroinut tämän tutkielman kirjoittamista.

## **2.4 Alueiden verkostoista**

Edellä voidaan sanoa käsitellyn alueiden vertikaalista vaikuttamista unionin politiikkaan: sitä miten aluetaso saa yhteyden yläkertaan. Tämän kappaleen tarkoitus on puhua horisontaalisesta vaikuttamisesta unionissa: siitä miten alueet löytävät toisensa ja toimivat yhdessä heille tärkeiden asioiden edistämiseksi. Luonnollisesti horisontaalista verkottumista käytetään usein välineenä vertikaalisen vaikuttamisen tehostamisessa. Muutamat tutkijat, kuten Kettunen ja Kull (2009) ja Tom Donas & Jan Beyers (2013), ovat huomauttaneet tämän kanavan olevan merkittävä. He ovat todenneet verkostoitumisen olevan välttämättömyys tehokkaan edunvalvonnan harjoittamiseksi Brysselissä. Yksinäinen toimija ei saa helposti ääntään kuulumaan EU-instituutioiden korviin, ja jää lisäksi paitsi paljosta ajankohtaisesta informaatiosta, jota verkostokumppanit ovat keränneet. Samaiset Donas ja Beyers toteavat toisessa tutkimuksessaan (2012, 11), että suuri osa Euroopan alueista edustaa itseään Brysselissä useammalla kuin yhdellä eri tavalla, pääasiallisesti aluetoimiston ja erilaisten verkostojen jäsenyyden kautta. Kuitenkin tutkimustietoa tästä horisontaalisesta verkottumistoiminnasta ei mainittavasti ole olemassa, mitä myös yhden harvoista laajemmista aihetta koskevista tutkimuksista toteuttaneet Donas & Beyers (2013) valittelevat paperissaan. Suomalaisten verkottumista ja toimintaa verkostoissa koskevaa tutkimustietoa ei ole olemassa tämänkään vertaa.

Vaikka Euroopan komissio, joka edellisessä kappaleessa listattiin alueiden keskeisimmäksi yhteyspisteeksi edunvalvontatyössä, onkin periaatteessa valmis olemaan tekemisissä kaikenlaisten yksittäisten intressiryhmien ja edunvalvontaorganisaatioiden kanssa, pitää se avoimesti suotavampana keskustelua verkostojen ja toimijoiden muodostamien ryhmien kanssa (Greenwood 2011, 14). Näin toimitaan, jotta voitaisiin estää moninaisia intressejä ylikuormittamasta laajamittaiseen konsultaatioon perustavaa järjestelmää (Hooghe 2002). Komissio on myös järjestelmällisesti rohkaissut alueiden verkostojen perustamista ja onkin jopa rahoittanut useita niistä (Greenwood 2011, 192). Loogisesti

pääteltävissä on myös se, että toimimalla suurena joukkona saavutetaan suurempi painoarvo, kuin toimittaessa yksin – joukon huuto kuuluu kauemmas kuin yksinäisen mekastaminen. Niinpä Brysselissä toimivat alueelliset toimijat ovat verkostoituneet toistensa kanssa saavuttaakseen parempia neuvotteluasemia ja vaihtaakseen tietoja keskenään. Voidaan siis sanoa, että niin lobbaajilla kuin lobbauksen kohteillakin on selkeä intressi verkostojen olemassaoloon.

#### **2.4.1 Erilaiset verkostot**

Eurooppalaiset alueiden verkostot voi Hooghen ja Marks (2001, 88–89) mukaan jakaa neljään tyyppiin: kattojärjestöihin, komission rakennerahastoaloitteisiin, samankaltaisten alueiden muodostamiin erityisverkostoihin ja dynaamisten alueiden parhaiden käytäntöjen (*best practice*) levittämiseen ja omaksumiseen tarkoitettuihin verkostoihin.

Eurooppalaisia kuntien ja alueiden kattojärjestöjä ovat AER<sup>5</sup>, CEMR<sup>6</sup> ja EUROCITIES. Kattojärjestöt kokoavat alleen valtavan kirjon erilaisia alueellisia toimijoita, ja niiden tavoitteina on pääasiassa edistää alueiden välistä vuoropuhelua ja alueiden vaikutusvaltaa Euroopassa. Eurooppalaiset alueet voivat suoraan liittyä AER:n jäseniksi, kun taas CEMR on kattojärjestöjen kattojärjestö, eli sen jäseniä ovat lähinnä eurooppalaiset kuntaliitot. EUROCITIES puolestaan edustaa eurooppalaisia kaupunkeja. Kattojärjestöillä on omat sihteeristönsä ja palkattua henkilöstöä. On selvää, että käytännössä yksittäisten alueiden – etenkin pienten alueiden – edunvalvontatoimintaan kattojärjestöt eivät tarjoa kovin kätevää välinettä. Nämä verkostot eivät ole tämän tutkimuksen ydin-alueita. Niitä käsittelemättä ei tutkimuksen teko aiheesta ole kuitenkaan mahdollista. Tämä raja on tehty siitä syystä, että näissä verkostoissa jäsenenä ja aktiivisina toimijoina eivät voittopuolisesti ole Brysselissä toimivat aluetoimistot vaan alueet itse: Suomesta siis maakunnat, jotkut kaupungit ja kuntaliitto. Näin ollen tähän tutkielmaan valitun aineiston kautta ei voida kovin syvällisesti puuttua tällaisten kattojärjestöjen toimintaan. (AER:n verkkosivut; CEMR:n verkkosivut.)

---

<sup>5</sup> Assembly of European Regions

<sup>6</sup> Council of European Municipalities and Regions

Komission rakennerahastoaloitteet taas sisältävät mm. maaseudun kehittämiseen tarkoitetun LEADER+:n ja rajaseutujen kehittämiseen tarkoitetun INTERREG-aloitteen. Nämä verkostot ovat kehittyneet astetta formaalimmiksi luonteeltaan, ja niillä on usein oma virallinen sihteeristönsä (Greenwood 2011, 192). Nämä verkostot jakavat komissiolta saatua EU-rahaa, kun taas – varsin kärjistetyksi sanottuna – muiden kategorioiden verkostot pyrkivät kanavoimaan lisää EU-rahaa jäsentensä käyttöönsä eri lähteistä. Vaikka Hooghe ja Marks (2001, 88–89) puhuvat näistä komission rakennerahastoaloitteiden muodostamista verkostoista käsitellessään eurooppalaisia alueiden verkostoja, ovat ne kuitenkin luonteeltaan ja tehtäviltään varsin erilaisia suhteessa muihin kolmeen kategoriaan. Tästä syystä tähän kategoriaan kuuluvat verkostot on rajattu käsillä olevan tutkielman alueiden verkoston määritelmän ja käsittelyn ulkopuolelle, vaikka kiistatta ne ovatkin vaikuttaneet merkittävästi alueiden välisen yhteistyön vahvistumiseen Euroopassa (Greenwood 2011, 182–183).

Kolmannen kategorian verkostot sisältävät varsin monenlaisia verkostoja. Esimerkiksi Itämeren alueen seuduille on omat verkostonsa ja IRE-verkostossa toimivat innovatiivisen teknologian alueet. Jakoperusteena näissä verkostoissa voitaneen siis yleisesti ottaen käyttää ensinnäkin maantieteelliseen sijaintiin perustuvia verkostoja ja toisaalta jonkin erityisteeman, kuten eri elinkeinoelämän sektoreiden, ympärille muodostuneita verkostoja. Organisaatioltaan nämä verkostot voivat olla hyvinkin vaihtelevia. Useilla niistä ei kuitenkaan ole pysyvää sihteeristöä, vaan verkostossa yhteistyötä tekevät alueet ja alueiden EU-toimistot ottavat verkoston ylläpidosta koituvat hallinnolliset tehtävät vastuulleen, eikä verkostolla ole käytännössä suurta omaa budjettia. Osa verkostoista taas on hyvinkin vakiintuneita, ja niillä on oma palkattu henkilöstönsä, joka koordinoi toimintaa. Näiden verkostojen jäsenyydestä yleensä maksetaan kiinteä jäsenmaksu. (Greenwood 2011; Hooghe & Marks 2001, 88–89.)

Viimeisessä kategoriassa olevat verkostot ovat harvinaisempia. Niistä esimerkkinä on esimerkiksi Four Motors -verkosto, jossa toimivat menestyksekkäät alueet kuten Espanjan Katalonia ja Saksan Baden-Württemberg. Verkostojen puitteissa vaihdetaan parhaita käytäntöjä talouden ja innovaatioiden alalla. Kategorian malliesimerkki, Four Motors -verkosto perustuu varsin kevyelle organisaatiomallille, joka koostuu vuosittain vaihtuvasta puheenjohtajuudesta ja muutaman kerran vuodessa tapaavista koordinoivista komiteoista. Tämän tyyppisten verkostojen jakaminen erilliseen kategoriaan ei, aina-

kaan suomalaisessa kontekstissa, näyttänyt tarpeelliselta tutkielman aineistoon perehtymisen perusteella. (Hooghe & Marks 2001, 88–89; Four Motors verkoston verkkosivu.)

Toiminnan käytännön organisoituminen on Greenwoodia (2012) mukaillen myös tapa jaotella verkostoja. Ensinnäkin on verkostoja, jotka ovat virallisesti organisoituneet oikeushenkilöiksi. Näillä verkostoilla on yleensä itsenäinen, joskin verrattain pieni, sihteeristö. Toisaalta suuri osa verkostoista on luonteeltaan epävirallisia. Näiden verkostojen puheenjohtajuus yleensä kiertää jäsenistön, käytännössä Brysselin aluetoimistojen, kesken. Yleensä puheenjohtajana toimiva toimisto järjestää myös verkoston sihteeristötoiminnon, ja vastaa toiminnan koordinoimisesta. Huomattavaa on, että ainoastaan virallisesti organisoituneet verkostot voivat kerätä komission rahoitusta. Se miten verkostoja hallitaan, mitkä tahot istuvat hallituksissa ja ohjausryhmissä on kuitenkin varsin vähän tutkittu aihe.

Toisaalta Greenwood (2012) havaitsee lisäksi vielä yhden jakolinjan verkostojen kesken. Tämä kulkee siinä, keskittyykö verkosto poliittisiin kysymyksiin vai teknisiin, aluehallinnon toimijoiden käytännön implementaatiokysymyksiin. Edellisen tyyppin verkostoja voidaan pitää enemmän edunvalvontatyön välineenä. Jälkimmäinen taas usein priorisoi esimerkiksi alueiden hanketoimijoiden menestymismahdollisuuksien edistämistä EU:n erillisrahoitusohjelmien hauissa. Kumpaakaan tyyppiä ei rajata pois tämän tutkielman käsittelyn piiristä.

Tämän lyhyen alueiden verkostojen tyyppejä koskeneen tarkastelun pohjalta määritellään ytimekäs alueiden politiikkaverkostojen määritelmä käsillä olevan tutkimuskysymyksen käsittelemisen tarpeita varten. Koska tutkimuskysymys kysyy, *miten suomalaisten alueiden EU-toimistot hyödyntävät Brysselin ylikansallisia alueiden verkostoja edunvalvonnassaan*, rajataan määritelmän ulkopuolelle tässä tutkimuksessa verkostot, joissa alueiden toimijat toimivat käyttämättä Brysselin toimistojaan välikätenä. Tarkoitus on kuitenkin mieltää verkosto suhteellisen laajasti, jottei mikään olennainen verkostoitumisen muoto jäisi käsittelyn ulkopuolelle. Kuten aiemmin jo mainittiin komission rakennerahastoaloitteista puhuttaessa, tarkoitus on käsitellä verkostoja, joiden lankoja alueelliset toimijat viimekädessä itse vetelevät. Tämän rajauksen tarkoituksena taas on

pysyä uskollisena aiemmin<sup>7</sup> esitetylle lobbauksen määritelmälle, jonka mukaan edunvalvontaa on kaikki toiminta jolla pyritään vaikuttamaan unionin politiikkaan ja sen valmisteluun.

Rakennerahastoaloitteiden tapauksessa alueellisten viranomaisten rooli on pitkälti komission politiikkaa toimeenpaneva, vaikkakin luonnollisesti verkostoituminen tätäkin kautta tarjoaa edunvalvonnan kannalta elintärkeää hiljaista tietoa, kontakteja kumppaneihin ja usein mahdollisuuden nostaa tärkeitä asioita jopa suoraan komission agendalle. Tutkielmassa käsitellään siis, edellä mainittuja rajoituksia kunnioittaen, *verrattain vaikiintuneita yhteistoiminnan muotoja, jotka ovat alueellisten toimijoiden itsensä pääsääntöisesti Brysselin toimistojensa välityksellä hallinnoimia, ja joiden tehtävänä on ajaa jäsentensä etuja unionin politiikassa*. Sillä, saako verkosto osan rahoituksestaan komissiolta, ei ole katsottu tässä määritelmässä olevan merkitystä.

#### **2.4.2 Alueiden verkostoja koskeva tutkimus**

Verkostoja koskevaa tutkimustietoa on saatavilla hyvin rajallisesti, kuten aiemmin jo todettiin. Tutkielman kirjallisuuskatsausta tehtäessä havaittiin, että verkostot mainitaan usein sivumennen, selittämättä mistä toiminnassa tarkalleen on kyse – puhumattakaan siitä että tutkimuskysymys suoraan käsittelee verkostojen toimintaa. Tästä on kyse myös Kettusen ja Kullin tutkimuksessa (2009), joka otsikossaan jo lupaa käsittelevänsä myös aluetoimistojen verkottumisstrategioita.

Yksi harvoista alueiden verkostoihin keskittyivistä tutkijoista on Antwerpenin yliopistolla väitöskirjaa valmisteleva Tom Donas. Yhdessä Jan Beyersin kanssa hän on esitellyt tutkimustaan muutamassa konferenssissa ja julkaissut Publius-lehdessä yhden artikkelin aiheeseen liittyen. Hänen tutkimuksensa on painottunut ennen kaikkea kartoittamaan erilaisia alueellisen edunvalvonnan muotoja Brysselissä, ja analysoimaan verkostojen myötä kehittyneitä suhteiden verkostoja. Donas toimitti kaikki aihepiiriä koskevat julkaisunsa tämän tutkielman tekijälle kirjallisuuskatsauksen helpottamiseksi.

Donas ja Beyers käsittelevät vuonna 2012 julkaistussa artikkelissaan alueellisen edunvalvonnan eri organisoitumisen muotoja. Artikkelissa he toteavat ensinnäkin sen valitet-

---

<sup>7</sup> Luvussa 2.1 Lobbauksesta ja Euroopan unionin poliittisesta järjestelmästä

tavan tosiasian, että vaikka alueellisen edunvalvonnan organisoitumisen muodot Brysselissä ovat moninaiset, on aihetta käsittelevä tutkimus keskittynyt käytännössä ainoastaan aluetoimistojen toimien tutkimiseen. Artikkelin on tutkimusraportti heidän toteuttamastaan määrällisestä analyysistä koskien alueellisen edunvalvonnan eri organisoitumisen muotoja. Keskeisimpiä tutkimustuloksia on ensinnäkin se, että alueet hyödyntävät yleensä useampaa kuin yhtä tapaa edustaa intressejään Eurooppalaisella tasolla. Yleisin kombinaatio on Brysselissä toimiva aluetoimisto, jota ylläpidetään joko yksin tai yhteistyössä lähialueiden kanssa, ja jäsenyys erilaisissa ylikansallisissa alueiden verkostoissa. Lisäksi artikkeli analysoi erilaisten edunvalvonnan organisoitumismuotojen, kuten verkostojen, todennäköisyyttä erinäisten taustamuuttujien pohjalta. Tällä saralla keskeisin huomio on se, että vauraammat alueet panostavat enemmän myös verkostoissa toimimiseen, ja että varakkaita alueita edustavat toimistot ovat yleensä jäseniä useammassa ylikansallisessa verkostossa kuin niukempien resurssien kurittamat alueet.

MSPA 2013 -konferenssin yhteydessä julkaistussa paperissaan Donas ja Beyers (2013) esittelevät aluetoimistojen verkostoitumista koskevaa kvantitatiiviseen verkostanalyysiin perustuvaa tutkimustaan. Tutkimus pohjautui laajaan aineistoon, joka käsitti suurimman osan Brysselissä toimivista aluetoimistoista. Tavoitteena oli tehdä verkostanalyysi siitä, mitkä toimistot vaihtavat keskenään informaatiota verkostoissa, ja mitkä ovat ulkoisten suhteiden luomisen motiivit. Aineistoon oli kuitenkin kerätty yksinomaan tietoa siitä, mihin tahoihin toimistot pitivät yhteyttä. Näin saadut tulokset osoittivat, että alueet verkottuivat herkästi kotimaisten toimistojen tai lähialueiden toimistojen kesken. Lisäksi näytti siltä, että verkottumisen taustamotiivina olisivat erilaiset alueelle tärkeät politiikkakysymykset – ei suinkaan itseisarvoinen pyrkimys lisätä omaa autonomiaa. Artikkelin päätteeksi he totesivat tutkimuksensa herättävän huomattavan määrän lisäkysymyksiä ja tarvetta jatkotutkimukselle, erityisesti sen suhteen, vaihtelevatko yksittäisten aluetoimistojen verkostot eri politiikka-alueiden kesken. Kenen kanssa verkostoidutaan eri asioiden tiimoilta? Heidän mielestään jatkotutkimuksen myötä on selkeästi tarvetta myös selvittää aluetoimistojen moninaisia yhteyksiä muunlaisiin toimijoihin, kuten kansalaisjärjestöihin tai yritys-elämään.

Donasin ja Beyersin tutkimusten jälkeen tiedetään verkostoista paljon kvantitatiivisia asioita, kuten paljonko ylikansallisia alueiden verkostoja on olemassa Brysselissä tai paljonko yksittäisellä aluetoimistolla on verkostojäsenyyksiä. Perustuen tietoon siitä,

keihin toimistot ovat yhteydessä, on voitu tehdä päätelmiä verkostoitumisen motiiveista. Luonnollinen jatkumo tällaiselle tiedolle on yksityiskohtaisempi tieto siitä, mihin näitä verkostoja käytetään. Millaista lisäarvoa niissä toimimalla saadaan edunvalvontatyölle? Tämä selviää tilastollisten tutkimusten tai verkostanalyysien sijaan yksinkertaisesti kysymällä toimistojen henkilöstöltä heidän verkostoitumisestaan ja sen hyödyistä. Mitkä ovat verkostoitumisen avulla hoidettavat edunvalvontatehtävät, ja mihin tahoihin pidetään yhteyttä eri asioiden edistämiseksi? Donasin ja Beyersin (2013) tutkimusten kaltaiset mekaaniset verkostokaaviot ja tilastolliset korrelaatiot ovat varmasti tärkeitä, ja tuovat lisätietoa ilmiöstä. Jos kuitenkin ollaan kiinnostuneita siitä, millaista lisäarvoa verkostotoiminta tuo edunvalvontatyöhön, ja mitkä ovat ne tavat, joilla verkostoja hyödynnetään, on helpompi kysyä asioista suoraan kuin yrittää päästä johtopäätöksiin tilastojen kautta. Näitä kysymyksiä ei tutkielman tarpeita varten tehdyn kirjallisuuskatsauksen valossa toistaiseksi ole paljoa tarkasteltu akateemisesti. Juuri kyseiset aiemman tutkimuksen puutteet ovat inspiroineet tämän tutkielman aihevalintaa.

Pureutumalla suomalaisten alueiden verkostotoimintaan laadullista haastatteluaineistoa analysoimalla, voidaan tuottaa lisäarvoa aihetta koskevaan akateemiseen keskusteluun kahdella tavalla: valottamalla heikosti tunnettua suomalaista EU-edunvalvontaa alueiden verkostoissa, ja toisekseen tuottamalla lisäymmärrystä yleisemminkin siitä, millä tavoin verkostotoiminta tukee alueiden edunvalvontatyötä. Niinpä tutkimuskysymyksen, *miten suomalaisten alueiden EU-toimistot hyödyntävät Brysselin ylikansallisia verkostoja edunvalvonnassaan*, kysyminen on perusteltua myös suhteessa aiemman tutkimuskirjallisuuden aukkoihin.

Tämä luku tarjosi johdannon siihen, mistä alueiden verkostoissa on kyse. Luvussa esiteltiin verkostojen määritelmä, erilaisia tapoja jaotella verkostoja ja niiden organisointumista. Lisäksi sanottiin muutama sana komission suhtautumisesta politiikkaverkostojen toimintaan. Todettiin myös, että aiempaa aihetta koskevaa tutkimustietoa on olemassa rajallisesti, ja tähän kirjallisuuteen luotiin yleisluonteinen katsaus. Perustuen aiempaan tutkimukseen, ja siinä esiintyviin puutteisiin pystyttiin myös selkeästi näkemään, miten käsillä oleva tutkielma täyttää alueiden verkostoja koskevassa tutkimuksessa olevaa aukkoa.



### 3 Teoreettinen keskustelu

Tutkielman tarkoituksena on käsitellä suomalaisten aluetoimistojen toimintaa Brysselin alueiden verkostoissa edunvalvontatyönsä edistämiseksi. Tutkimusongelmaa lähestytään monitasohallinnan (*multi-level governance*) näkökulmasta. Tämän luvun tarkoituksena on esitellä monitasohallinnan käsite ja keskustella sen käyttämisestä tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä. Luvussa monitasohallinta nähdään osana laajempaa EU-tutkimuksen teoreettista keskustelua, joka on historiallisesti pitkälti kietoutunut integraatioprosessin selittämisen ympärille. Suhteuttamalla monitasohallintakeskustelu muuhun teoretisointiin EU-tutkimuksessa pyritään havainnollistamaan, miksi juuri monitasohallinnan näkökulma soveltuu parhaiten alueellisten toimijoiden harjoittaman edunvalvonnan – ja etenkin verkostojen merkityksen – tutkimiseen. Toisaalta pyritään tarkastelemaan monitasohallinnan perspektiivin rajoittuneisuuksia, ja niiden merkitystä tämän tutkielman toteuttamiselle. Luvun tarkoituksena ei ole toistaa yksittäisten tutkijoiden ideoita vaan esiteltävät teoriat ovat aiempaan kirjallisuuteen perustuvia yleistyksiä.

Nykyinen Euroopan unionia käsittelevä teoriakirjallisuus voidaan karkeasti jakaa kahteen koulukuntaan: itsenäisten jäsenmaiden merkitystä korostavaan hallitustenväliseen koulukuntaan<sup>8</sup> ja hallinnan ylikansallisia piirteitä painottavaan monitasohallinnan suuntaukseen (ks. esim. Tatham 2008). Nämä koulukunnat eroavat selkeästi toisistaan näkemyksissään siitä, mistä Euroopan integraatiossa on kyse. Lisäksi niiden voidaan katsoa asettavan toisistaan merkittävästi poikkeavia tutkimuskysymyksiä Euroopan unionista (Jordan 2001, 195–196).

Edellä omaksuttu tyypittely ei luonnollisesti ole ainoa mahdollinen tapa jaotella integraatioteorioita, eikä siten tee oikeutta kaikille olemassa oleville teoriasuuntauksille. Valitun jaottelun voisi suorastaan katsoa tylästi sivuuttavan tiettyjä vaikutusvaltaisia teoriaperinteitä, kuten ylikansallisen neofunktionalistisen suuntauksen, joka tosin ei nykyisin juuri esiinny puhtaana, itsenäisenä teoriana EU-tutkimuksessa (Rosamond 2000, 50–51). Käsillä olevan tutkielman kontekstin kannalta koko integraatiotutkimuksen kaanonin läpikäyminen ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista. Teoriaperinteen esittelyllä pyritään tässä yhteydessä lähinnä havainnollistamaan valtiokeskeisen ja

---

<sup>8</sup> Intergovernmentalism

ylikansallisen teoriaperinteen eroja tutkielman teoreettisen viitekehyksen valikoitumisen taustoittamiseksi. Yleisesityksen eri EU-tutkimuksen teoriaperinteestä kiinnostuneille tarjoaa esimerkiksi Ben Rosamond (2000).

Seuraavassa esitellään ensinnäkin hallitusten välisen koulukunnan perusajatukset ja tutkimuskysymysten luonne ja toisekseen monitasohallinnan käsite ja tyypilliset tutkimuskysymykset, joita sen viitoittamalla tiellä kohdataan. Tämän jälkeen keskustellaan monitasohallinnan teoreettisista rajoitteista ja näkökulman sopivuudesta käsillä olevan tutkimuksen teoreettiseksi viitekehykseksi. Kahden koulukunnan vastakkainasettelun avulla pyritään osoittamaan monitasohallinnan viitekehyksen käytännöllisyys alueiden verkostotoiminnan tutkimiselle.

### **3.1 Hallitusten välinen koulukunta**

Hallitusten välisen koulukunnan tulkinnan mukaan Euroopan integraatiossa on kyse suvereenien jäsenvaltioiden hallitusten välisistä neuvotteluista. Tämän tradition yksi näkyvimpiä edustajia on ollut Andrew Moravcsik (ks. esim. Moravcsik 1995). Integraatioon osallistuvien valtioiden katsotaan olevan rationaalisia, oman hyötynsä maksimoivia toimijoita. Toisin sanoen niiden katsotaan osallistuvan integraatioon yksinomaan edistääkseen omia taloudellisia intressejään. Integraatioon – tai siitä kieltäytymiseen – johtavat intressit ovat myös ensisijaisesti luonteeltaan kotimaisia ja kumpuavat kunkin jäsenmaan kotimaisesta politiikasta. Keskeistä on, että tämän teoriasuuntauksen mukaan valtiot ovat itsenäisiä toimijoita, jotka käyttävät suvereenia päätösvaltaa siitä, ottavatko osaa integraatioon vai eivät. Jotkut tämän suuntauksen edustajista jopa katsovat integraatiokehityksen vahvistavan valtioiden asemaa, sillä se sallii niiden siirtää epäsuosittuja mutta keskeisiä ongelmia ratkaistavaksi EU-tasolle, jolla ratkaisut tapahtuvat vähemmällä mediahuomiolla ja politikoinnilla. (Jordan 2001, 202–204.)

Euroopan unionin liittovaltiomaisia piirteitä ei tämän tradition piirissä pidetä merkittävänä. Kansallisvaltiota pienempien yksiköiden – esimerkiksi alueiden toimijoiden – katsotaan ensisijaisesti vaikuttavan yhteisön päätöksentekoon oman valtionsa keskustuksen kautta, kansallisen politiikan kentillä. Intressien kansallisvaltioiden sisällä katsotaan olevan hajanaisia. Kuitenkin kansalliset hallitukset kykenevät niputtamaan eri intressiryhmien kannat eräänlaiseksi kansalliseksi eduksi, jota ne sitten edustavat kan-

sainvälisillä ja ylikansallisilla areenoilla. Luonnollisesti tällainen näkemys suo niukasti itsenäistä painoarvoa alueellisille toimijoille EU:n kaltaisella ainutlaatuisen ylikansallisella foorumilla. (Jordan 2001, 202–204.)

Huomattavaa tässä tutkimustraditiossa on myös sen keskittyminen merkittäviin neuvotteluprosesseihin ja suurten linjojen vetämiseen, mitä pääosin englanninkielisessä lähdekirjallisuudessa kutsutaan termillä *high politics* (Jordan 2001, 204–205). Muutokset tapahtuvat hallitusten välisen koulukunnan olettamusten mukaan pääasiallisesti keskeisten sopimusten seurauksena, ja ajallisesti niiden välille jää vakiintumisen suvantovaihe, jolloin mullistuksia ei mainittavasti tapahdu (Moravcsik 1993, 473).

Hallitusten välisen koulukunnan tutkimusintresseihin on pitkälti kuulunut juuri integraation prosessin taustalla piilevien syiden selvittäminen. Tavoitteen mukaisesti orientoituneet tutkijat ovat pyrkineet luomaan koherentin teorian siitä, minkä vuoksi itsenäiset valtiot ovat luovuttaneet osan vallastaan ylikansalliselle organisaatiolle, vaikka ensisilmäyksellä tämä ei istu teorian oletuksiin. Hallitusten välisen koulukunnan selitys tälle kehitykselle on – kuten arvata saattaa – valtioiden itsekäs pyrkimys edistää kansallisia intressejään. (Jordan 2001.)

Integraatioprosessin selittämisessä tämän koulukunnan vastapoolina on pitkään ollut neoinstitutionaalinen suuntaus, joka näkee instituutioiden alkavan luomisensa jälkeen elää ikään kuin omaa elämäänsä. Tämän vastakkaisen leirin näkemyksen mukaan integraation prosessikin siten etenee itsestään politiikan alalta toiselle niin sanotun leviämiseffektin (*spillover effect*) automaattisena seurauksena. (Jordan 2001, 197–198.)

Seuraavaksi käännyimme tarkastelemaan, mitä governance-koulukunnalla on sanottavanaan Euroopan unionista, ja sen poliittisen järjestelmän teoreettisesta ymmärtämisestä. Tulemme huomaamaan, että kyseinen koulukunta ei niinkään ole kiinnostunut siitä, miksi integraatio on tapahtunut. Voitaisiin jopa sanoa, Markus Jachtenfuchsia (2001) lainaten, että integraatio on tämän koulukunnan käsittelyssä muuttunut riippuvaisesta muuttujasta riippumattomaksi.

### 3.2 Monitasohallinta

Keskeinen haastaja hallitusten väliselle koulukunnalle nykyisessä teoretisoinnissa EU-asioista on niin sanottu hallinnan (*governance*) tutkimuksen perinne. Hallinnan käsitteen purkaminen lienee helpointa aloittaa asettamalla se vastakkain perinteisen hallituksen (*government*) käsitteen kanssa. Hallituspohjaisella käsityksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä perinteistä valtiokeskeistä hallintamuotoa, jossa sääntelystä ja poliittisesta agendasta vastaavat kansallisvaltioiden (demokraattisesti) valitut hallitukset, ja olemassa on kaksi politiikan tasoa, kansallinen ja kansainvälinen. Tämä käsitys on linjassa yllä yksilöidyn teoriaperinteen kanssa..

Hallinnan ydinajatus taas on, että ylikansalliset markkinoiden, ihmistoiminnan tieteellistymisen ja formaalin organisoitumisen logiikat ovat johtaneet valtioiden roolin muuttumiseen ja lukuisten muiden, myös täysin uudenlaisten, toimijoiden astumiseen hallinnan kentille. Näiden logiikoiden toiminnasta hyvänä osoituksena on muun muassa viime aikoina todistettu ylikansallisten, valtioista riippumattomien ja usein vapaaehtoiseen noudattamiseen perustuvien standardien määrän räjähdysmäinen kasvu. Normien antajina ja politiikan valmistelun osapuolina toimii tämän ajattelun mukaan kansallisvaltioita, ylikansallisia organisaatioita, kansalaisjärjestöjä ja näiden ylikansallisia verkostoja. Monet ylikansalliset organisaatiot ovat itse asiassa metaorganisaatioita, eli organisaatioiden muodostamia organisaatioita. Kuvatun kaltaisina metaorganisaatioina voidaan nähdä myös tutkielman kohteena olevat alueiden verkostot Brysselissä. (Hooghe & Marks 2001; Djelic & Sahlin-Andersson 2006; Greenwood 2011, 15.)

Myös aiemmat hallinnon hierarkiat menettävät merkitystään, ja esimerkiksi aluehallinnon toimijat toimivat kansainvälisillä – tai ylikansallisilla – areenoilla ikään kuin oman kansallisen keskusvaltansa ohi. Lisäksi havaitaan runsaasti horisontaalista vuorovaikutusta, jossa perinteiset sektorirajat myös menettävät vaikutustaan. Jos edellisessä hierarkioiden heikentymisessä oli kyse kattojen vuotamisesta, on jälkimmäisessä kyse seinien murtumisesta. Esimerkkejä tällaisesta kehityksestä ovat juuri suomalaisten maakuntien luomat suorat ylikansalliset suhteet eurooppalaisissa alueiden verkostoissa. Näistä ilmiöstä käytetään nimitystä monitasohallinta (*multi-level governance*). Keskeistä tällöin on juuri hierarkioiden ja raja-aitojen hälveneminen, ja kaksitasoisen (kansallinen ja kansainvälinen) logiikan muuttuminen monitasoiseksi ja kompleksiseksi. (Hooghe & Marks 2001.)

### 3.2.1 Monitasohallinta Euroopan unionin kontekstissa

Euroopan unionin yhteydessä monitasohallinnan vaikutusvaltaisimpia tutkijoita ovat olleet Lisbeth Hooghe ja Gary Marks (ks. esim. 2001). Heidän mukaansa monitasohallinnan kehitys on mennyt kaikkein pisimmälle juuri Euroopan unionin yhteydessä. Muun muassa määräenemmistöpäätökset ministerineuvostossa ja Euroopan unionin tuomioistuimen itsenäiset, jäsenvaltiosta riippumattomat ratkaisut ovat selviä argumentteja sen puolesta, että jäsenvaltioiden suvereniteetti on rajoittunut merkittäväällä tavalla. Eurooppalaiset valtiot eivät enää saa esimerkiksi tukea teollisuuttaan kuten haluavat komission puuttumatta toimiin EU:n kilpailulainsäädännön rikkomuksena. Toisaalta monitasohallinnan käsitettä EU:n piirissä puoltaa myös se, että valtiot ovat unionikehityksen myötä menettäneet valtaansa myös omille aluehallinnoilleen, jotka unionin piirissä voivat vaikuttaa päätöksentekoon kansallisvaltioista riippumattomilla tavoilla ja verkottua kansainvälisten ja muiden valtioiden keskusvaltojen alaisten toimijoiden kanssa. Tästä todistaa muun muassa komission komitologia-menettely, jolla viitataan komission käytäntöön hyödyntää kansallisia komiteoita toiminnassaan. Näissä komiteoissa toimii usein aluehallinnon ja valtioiden eri intressiryhmien edustajia, jotka siten pystyvät ”ohittamaan” oman valtionsa hallituksen portinvartijana ylikansallisen tason ja kotimaisen tason välillä. (Schmidt 2006; Hooghe & Marks 2001.)

Monitasohallinnan käsitteellä katsotaan saavutettavan täysin uudenlainen kuva Euroopan unionista verrattuna perinteisiin näkemyksiin unionista. Ennen yhdeksänkymmentä-lukua ja monitasohallinnan käsitteen lanseeraamista käyty vuosikymmenten mittainen teoreettinen keskustelu Euroopan unionin luonteesta jakaantui kahteen kuvaan. Yhtäältä hallitustenvälisen koulukunnan edistämään kuvaan perinteisestä kansainvälisestä organisaatiosta, jossa valtiot ovat itsenäistä päätösvaltaa käyttäviä jäseniä, eivätkä ole mainittavasti menettäneet valtaansa unionin instituutioille. Toisaalta neofunktionalistisen teoriaperinteen ylikansalliseen kuvaan, jossa ylikansalliset instituutiot ovat alkaneet elää omaa elämäänsä ja tunkeutuvat yhä useammille aiemmin itsenäisten kansallisvaltioiden hallinnoimille toimialoille. Monitasohallinnan kuva EU:sta liikkuu jossain näiden käsitteiden välimaastossa. Se hyväksyy, että osa unionin toiminnasta on ylikansallista, kun taas osa kansainvälistä. Toisaalta taas joillain unionin toiminta-alueilla voidaan monitasohallinnan käsitteen kautta siirtyä pois perinteisten teoriasuuntausten näyttäytymästä kahden tason (unionin ja kansallisen) maailmasta, ja nähdä myös kolmas taso. Tällaista

kolmatta tasoa monitasohallinnan näkökulmasta voivat edustaa esimerkiksi alueelliset toimijat silloin, kun ne onnistuvat ohittamaan kansallisen tason ja asioimaan suoraan unionitason toimijoiden kanssa. (Jordan 2001; Hooghe & Marks 2001.)

Monitasohallinnan perspektiivin omaksuminen ei kuitenkaan välttämättä tarkoita rajoittumista edes kolmeen tasoon, vaan käsitettä voidaan hyödyntää vieläkin monitasoisempiin tarkasteluihin. Keskeistä on lisäksi se, että monitasohallinnan näkökulma avaa mahdollisuuksia myös tasojen ja politiikan areenoiden uudenlaisten vuorovaikutussuhteiden ja kombinaatioiden analysoimiseen. Kyse ei ole ainoastaan vallan siirtymisestä tasolta toiselle, vaan myös tasojen ja areenoiden uudenaikaisista vuorovaikutussuhteista ja jopa uudenlaisten poliittisten areenoiden jatkuvasta syntyisestä. Monitasohallinnan kautta ei siis varsinaisesti nähdä staattista poliittista järjestelmää, vaan jatkuvassa muutoksessa oleva, toimijoita ja politiikkoja luova prosessi. Käsitteellä voi siten nähdä suurta potentiaalia tutkielman aiheena olevien alueiden verkostojen käsittelyyn. (Jordan 2001; Hooghe & Marks 2001; Hooghe 2002.)

Keskeistä on huomata, että governance-orientoitunut EU-tutkimus tavallaan sivuuttaa perinteisemmän EU-tutkimuksen tyypilliset tutkimusongelmat, joista ehdottomasti keskeisin on ollut integraation syiden selittäminen. Voidaankin sanoa, että hallinnan näkökulmasta EU:ta tutkivat tutkijat ottavat Euroopan integraation annettuna, selittävänä muuttujana. Tämä on täysin päinvastainen asetelma verrattuna perinteiseen integraatiotutkimukseen, niin hallitustenvälisen koulukunnan kuin neofunktionalistisenkin perinteen tutkimusasetelmiin, verrattuna. Tämän voi nähdä myös heijastelevan EU-tutkimuksen varttumista aikuisikään: voidaan jo ottaa annettuna, että integraatiota tapahtuu ja siirtyä selittämään, miten integroitunut Eurooppa toimii poliittisena järjestelmänä. (Kohler-Koch & Rittberger 2006, 31–32.)

Tutkimuskohteet, joita hallintaorientoituneet tutkijat ovat käsitelleet, ovat lähempänä unionin jokapäiväistä toimintaa. Fokus on siis hallitustenvälisen koulukunnan *high politicsin* sijaan niin sanottu *low politics* (Jordan 2001). Keskipisteessä ovat olleet integraatioprosessin suurten linjojen sijaan koordinaation ja politiikan muotoutumisen analysoiminen. Erityisen suosittu sovellusalue governance-orientoituneelle EU-tutkimukselle on ollut juuri alueiden rooli Euroopan unionissa. Itse asiassa koko ”governance-käännös” EU-tutkimuksessa sai alkunsa juuri alueiden roolin tutkimuksesta.

Ensimmäiset hallintaorientoituneet tutkimukset (Marks 1992) käsitelivät unionin aluepolitiikan välineiden, rakennerahastojen, toimintaa, ja alueiden merkittävää roolia rakennerahastopolitiikan toimeenpanossa. Tästä Marks veti sen johtopäätöksen, että rakennerahastot, joiden politiikan toimeenpanossa alueellisilla toimijoilla on suuri, osittain valtioiden keskushallinnoista riippumaton rooli, olivat itse asiassa uudenlaisen poliittisen (epä)järjestyksen muoto (ibid.). Sittemmin Marks ja muut samanmieliset tutkijat ovat ulottaneet monitasohallinnan käsitettä rakennerahastopolitiikasta muille unionin toimialoille – jopa unionin lainsäädäntötyöhön (Jordan 2001, 200). Governance-perinne antaa huomattavasti vähemmän painoarvoa suurille sopimuksille, ja usein todetaankin suurten sopimusten olevan vain suuntaa-antavia viitekehyksiä, jotka jokaisen valtion veto-oikeuden vuoksi sisältävät vain ympäröiväitä kompromisseja. Niinpä monella tasolla tapahtuva päivittäinen *low-politics* lopulta määrittää millaisiksi institutioiden todellisuudessa rakentuvat ja millaista politiikkaa harjoitetaan. (Hooghe & Marks 2001, 6–8.)

### **3.2.2 Monitasohallinta tutkielman viitekehyksenä**

Tässä kappaleessa käsitellään keskeisimpiä monitasohallinnan perspektiiviä kohtaan osoitettuja kriittisiä huomioita, ja pohditaan uhkaavatko nämä monitasohallinnan teoreettiset puutteet käsillä olevan tutkimuksen toteutusta. Kappale on strukturoitu vuoropuhelun muotoon siten, että ensin käsitellään teoriakirjallisuudesta esiin noussut kriittinen huomio. Kunkin huomion jälkeen tarkastellaan välittömästi kunkin puutteellisuuden merkitystä tämän tutkielman toteutukselle.

Monitasohallinnan perspektiiviä ei varsinaisesti voi pitää yhtenäisenä teoriana. Siltä puuttuu kausaalinen selitysvoima, eikä se ole varsinaisesti normatiivinenkaan teoria. Monitasohallinnan tutkijat eivät, ainakaan toistaiseksi ole kyenneet selittämään lähtökohdistaan esimerkiksi sitä, miksi integraatiota oikeastaan tapahtuu. Näkökulma tarjoaa ainoastaan tietyn kuvauksen siitä, mistä monitasohallinnan mallin mukaan toimivassa järjestelmässä on kyse (monimutkainen toimijoiden verkosto, hierarkian puute ja niin edelleen), mutta ei selitä näitä ominaisuuksia sen kummemmin. Se onkin järkevintä nähdä kuvailevana viitekehyksenä, joka pyrkii tuottamaan kuvan siitä, millainen EU sillä hetkellä on. (Stoker 1998; Jordan 2001, 201–202.)

Käsillä olevan tutkimuksen tarpeisiin tällainen kuva on kuitenkin kaikki mitä kaivataan. Tutkimustavoitteena ei ole selittää, mistä syistä tilanteeseen, jota voidaan kuvailla tai olla kuvailematta monitasohallinnaksi, on ajaututtu. Tarkoituksena on yksinomaan selvittää aiemmin suomalaisessa kontekstissa verrattain tutkimattoman toiminnan ominaisuuksia ja kuvailla sitä. Saada selville, mistä oikeastaan on kyse. Oli kyseessä sitten monitasohallinta tai ei. Perspektiiviä hyödynnetään yksinomaan näkövinkkelinä, jota vasten tehtyjä havaintoja keskustelutetaan. Minkäänlaiseen hypoteesin testaukseen ei tässä tutkielmassa ole tarvetta, ja siten sen, ettei kyseessä ole selitysvoimainen teoria, ei voida katsoa asettavan esteitä tutkimustavoitteiden saavuttamiselle.

Toisaalta myös koko hallinnan käsite voidaan nähdä ongelmallisena. Mitä hallinta oikeastaan on? Kysymykseen on tarjolla lukuisia eri vastauksia, ja itse asiassa edes tradition sisällä ei tähän asiaan ole selkeää vastausta. Hallinnalla voidaan tarkoittaa hyvinkin yleisellä tasolla joko sosiaalisen toiminnan sääntelyä tai sen teoreettista esittämistä. Toisaalta käsitteellä on myös suhde yritysten hyvästä hallintotavasta käytyyn *corporate governance* -keskusteluun. Piikitellen onkin huomautettu, että ehkä käsitteen epäselvyys on sen menestyksen salaisuus – jokainen voi vuorollaan ottaa siitä irti juuri haluamansa. (Kohler-Koch & Rittberger 2006, 28–29.)

On selvää, että hallinnan käsitteen epämääräisyys aiheuttaa ongelmia tutkimuksen toteuttamiselle ja voi viedä terävyyttä analyysiltä. Tässä vaiheessa kuitenkin voidaan jo todeta, että olennaista tutkielman kannalta on juuri hallinnan perinteisiä hierarkioita ja rajoja <sup>9</sup> hälventävä aspekti – monitasohallinta (ks. monitasohallintakappaleen alku). Toisaalta merkittäviltä ongelmilta tässäkin suhteessa todennäköisesti välttyään tutkielmassa, sillä viitekehyksen on tarkoitus ainoastaan jäsentää analyysiä ja tarjota eräänlainen kiintopiste ja vertautumiskohta havainnoille. Pääosissa analyysiä teoreettinen kehys vaikuttaakin ensisijaisesti taustalla, ja havaintojen eksplisiittinen vertailu tutkielman viitekehyksessä on vain pienehkö osa varsinaista analyysiä

Perustuen vähäiseen aiempaan alueiden verkostojä käsittelevään tutkimukseen on hyvä myös huomata, että monitasohallinnan perspektiivi ei määritelmällisesti rajoitu vertikaalisen hierarkian, eli paikallis-, alue-, valtio- ja unionitason, välisten rajojen heikkenemi-

---

<sup>9</sup> Niin vertikaalisia kuin horisontaalisiakin



seen, vaikka sitä useimmiten tutkimuksessa hyödynnetäänkin juuri tässä mielessä. Monitasohallintaa voidaan yhtä hyvin käyttää kuvaamaan horisontaalisesti monenkeskiseksi muuttuvaa hallintaa. Tässä tutkielmassa käsitteen tämä sovellus on erityisen hyödyllinen, sillä lähtökohtaisesti olemme kiinnostuneet juuri hallinnan tästä ominaisuudesta – alueiden verkottumisesta keskenään. Näin siitä huolimatta, että horisontaalista verkostoitumista ehkä usein käytetäänkin välineenä vertikaalisten hierarkioiden voittamiseksi. Vaikka monitasohallinnan viitekehyksen valitseminen alueiden edunvalvontaa koskevan tutkimuksen taustarakenteeksi onkin verrattain turvallinen ja useaan kertaan kokeiltu ratkaisu, tuo tämä horisontaalinen aspekti kuitenkin mukaan kiinnostavuutta. Tutkielma on näin ollen osaltaan lisäys tähän harvinaislaatusempaan monitasohallinnan perinteeseen kuuluvaan tutkimustyyppiin.

Monitasohallinnan perspektiivin keskeisin vahvuus tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä on kuitenkin se, että verrattuna muihin EU-tutkimuksen parissa esitettyihin teorioihin sen analysointivoima suhteessa alueellisten toimijoiden EU-suhteiden tutkimukseen on ylivoimainen. Tämän todistaa jo se, että koko teoriasuuntaus on syntynyt alueellisten toimijoiden EU-roolin tutkimista silmälläpitäen (Jordan 2001, 200). Lähtökohtaisesti yksistään se tosiasia, että alueet ovat organisoineet itsenäistä edustusta Brysseliin, ei mahtuisi lainkaan tiukasti hallitustenväliseen näkemykseen sitoutuneen tutkijan kalloon.

Se, muodostavatko suomalaiset alueet verkostoissaan todellisuudessa tällaisen monitasohallinnan kolmannen tason, ja onko monitasohallinnan käsite oikea kuvaamaan näitä ilmiöitä, taas ovat kysymyksiä, joihin ehkä tämän tutkimuksen valmistumisen jälkeen osaamme jossain määrin paremmin vastata.

Käsiteltyämme täten tutkielman teoreettisen viitekehyksen, on aika siirtyä keskustelemaan tutkimuksen käytännön toteutuksen suhteen tehdyistä valinnoista. Seuraavassa luvussa esitellään tutkimuksen aineisto sekä aineiston keruu- ja analysointimenetelmät. Menetelmien osalta pyritään myös luomaan katsaus siihen, miksi juuri kyseinen menetelmä on valittu.

## 4 Aineistosta ja menetelmistä

### 4.1 Aineisto

Tutkielman aineisto koostuu pääosin Brysselissä toimivien suomalaisten aluetoimistojen työntekijöiden haastatteluista, jotka on toteutettu kevätkesän 2013 aikana. Lisäksi tutkielman tekohetkellä Brysselissä toiminnassa olleiden viiden EU-toimiston verkkosivustoilta on kerätty tiedot eri toimistojen verkostojäsenyyksistä.

Haastatteluaineisto on kerätty kolmen noin 45 minuuttia kestäneen, nauhoitetun ja kirjalliseen muotoon muutetun teemahaastattelun avulla. Aineiston koko on verrattain pieni, mikä luonnollisesti johtuu ensisijaisesti suomalaisten EU-aluetoimistojen pienestä määrästä<sup>10</sup> ja siten jo lähtökohtaisesti hyvin rajallisesta potentiaalisesta haastateltavien populaatiosta. Jo tutkielman alkuvaiheessa tehtiin päätös siitä, ettei ole mielekästä haastatella useampaa samaa toimistoa edustavaa henkilöä johtuen samassa toimistossa työskentelevien kollegoiden verkostotoimintakokemuksen oletettavasta samankaltaisuudesta. Tämä päätös rajoitti potentiaalisten haastateltavien määrää entisestään. Kerättyjen kolmen haastattelun jälkeen pyydettiin vielä kahta lisähaastattelua. Toivotuista lisähaastatteluista molemmat jäivät toteuttamatta, toinen aikatauluvaikeuksien vuoksi ja toinen haastateltavan kieltäytyttyä pyynnöstä.

Edellä mainittujen haastateltavien rekrytointivaikeuksien jälkeen olemassa olevaan, kolmesta haastattelusta koostuvaan aineistoon perehdyttiin huolellisesti. Perehtymisen seurauksena aineiston mahdollisen laajentamisen suhteen oli kuitenkin helppo havaita sen olevan tarpeetonta. Päätös perustui lähinnä siihen, että kaikki kolme haastateltavaa maalasivat – luonnollisesti omin erityispiirtein – hyvin läheisesti toisiaan vastaavan kuvan verkostotoiminnasta edunvalvontamielessä. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka (2006) puhuvat vastaavasta tilanteesta kvalitatiivisen aineiston kylläntymisen termillä. Termi viittaa siihen, että olemassa oleva aineisto alkaa toistaa itseään siinä määrin, ettei uuden aineiston haaliminen ole enää järkevää.

Maantieteellisesti haastatellut toimistot edustavat paitsi maaseutumaisesti asuttua Suomea myös etelärannikon tiheämpään, kaupunkimaisesti asuttua seutua. Taustalla on halu

---

<sup>10</sup> Viisi toimistoa tutkielman tekohetkellä

saada viitteitä siitä, miten erilaisten haasteiden ja intressien kanssa painiskelevat alueet verkottuvat ja kokevat verkostoissa toimimisen. On mielenkiintoista nähdä, onko alueiden välillä mahdollisesti merkittäviä eroja tämän suhteen. Koska otos on pieni, on tärkeää yrittää kontrolloida verkostoitumiseen mahdollisesti vaikuttavia eri taustamuuttujia. Yksi selkeä kandidaatti on edustettavan alueen profiili kaupunki-periferia-akselilla. Tämän lisäksi haastateltavia valittaessa otettiin aineiston monipuolisuuden takaamiseksi huomioon myös muita seikkoja, kuten toimistojen koko. Näiltä osin tarkempia tietoja ei kuitenkaan voida haastateltujen toimistojen anonymiteetin suojaamiseksi antaa.

Luonnollisesti on huomattava se, että haastattelun kohteiden valinta aiheuttaa myös rajoitteita päätelmille, jotka maakuntien verkottumisesta voidaan tehdä. Ensinnäkin, kuten aiemmin jo mainittiin, on pidettävä mielessä, että maakunnat verkottuvat ylikansallisiin tahoihin myös muilla tavoin kuin yksinomaan EU-toimistojensa välityksellä<sup>11</sup>. Nämä muut verkottumisen ja yhteistyön muodot ovat pääosin tämän tutkielman alueen ulkopuolella, mikä johtuu siitä, että aineisto koostuu yksinomaan Brysselin EU-toimistojen työntekijöiden näkemyksistä. Tuloksia tulkittaessa on täten pidettävä mielessä, että ne kattavat vain yhden maakuntien kansainvälisten verkostosuhteiden muodoista. Sama koskee myös maakuntien harjoittamaa muuta edunvalvontaa, jota harjoitetaan niin kotimaassa kuin muilla areenoilla. Edunvalvonnan moninaiset muodot ja niiden väliset keskinäisriippuvuudet jäävät täten jatkotutkimuksen kohteiksi, joihin toivottavasti joku toinen tutkija myöhemmin työssään tarttuu.

Toinen merkittävä rajoite seuraa siitä, että aineisto edustaa ainoastaan EU-toimistojen työntekijöiden näkemyksiä. Legitimoidakseen toimintaansa, haastateltavilla on saattanut olla intressejä painottaen verkostoitumistyön merkitystä ja painoarvoa todellisuutta enemmän, koska se on suuri osa heidän työpanostaan. Tämä on rajoite, jota ei kyetä tämän tutkielman puitteissa täysin ylittämään. Johtopäätösten vetäminen tästä edellyttäisi aineistotriangulaatiota, joka kattaisi esimerkiksi EU-instituutioiden virkamiesten – lobbauksen kohteiden – näkemykset alueiden verkostojen toimien merkityksestä. Tämän tutkimuksen puitteissa on kuitenkin tyydyttävä siihen, että tutkielma käsittelee nimenomaan EU-toimistojen työntekijöiden näkemyksiä. Takaamalla haastateltavien

---

<sup>11</sup> Katso luku 2.3.

anonymiteetin toivottiin kuitenkin päästävän realistisempaan kuvaan verkostotoiminnasta tämän ongelman suhteen. Tutkielman tavoite on kaikesta huolimatta vastata tutkimuskysymykseen, joka käsittelee sitä, miten aluetoimistot todellisuudessa verkostoituvat Brysselissä ja käyttävät verkostoja hyödyksi edunvalvontatyössään. Taustalla on siis oletus siitä, että haastateltavien puheesta voidaan päätellä jotain ”tuolla ulkona olevasta” reaali maailmasta. Tämä rajoite on ensiarvoisen tärkeää pitää mielessä tutkielman tuloksia tulkittaessa.

Tutkielman pääaineisto ja siten myös analyysi koostuu EU-toimistojen työntekijöiden haastatteluista. Aineistoa on kuitenkin täydennetty hankkimalla tiedot niiden toiminnassa olevien suomalaisten EU-alue toimistojen, joiden edustajia tutkielmaan ei ole haastateltu, verkostotoiminnasta. Nämä tiedot on kerätty, jotta voitaisiin varmistua verkostotoiminnan yleisyydestä suomalaisten alueiden EU-edunvalvontatyössä. Tällä verrattain vaivattomalla toimenpiteellä myös mahdollistetaan se, että suomalaisten alueiden edunvalvonnasta Brysselin alueiden verkostoista voidaan pienestä haastatteluaineistosta huolimatta puhua osittain myös yleisellä tasolla. Näiden tietojen osalta on syytä huomioida, että haastateltavien anonymiteetin suojaamiseksi analyysi ei sisällä tietoja siitä, onko informaatio kyseisen toimiston verkostotoiminnasta saavutettu toimiston verkkosivujen vai haastattelun avulla. Kaikki EU-alue toimistot kertovat verkostoyhteyksistään avoimesti internet-sivustoillaan, ja linkit näitä koskeviin tietoihin löytyvät myös tutkielman lähdeluettelosta.

Seuraava kappale käsittää selvityksen siitä, millaista haastattelutyyppiä aineiston keräämisessä on käytetty. Lisäksi selvitetään, miten tähän haastattelutyyppiin on päädytty, ja mitkä ovat sen vahvuudet tämän tutkielman tarpeiden kannalta. Myöskään mahdollisia heikkouksia ja sudenkuoppia ei ole jätetty huomiotta.

## **4.2 Haastattelutyyppin valinnasta**

Erilaiset haastattelutyyppit mielletään varsin usein eräänlaiseksi jatkumoksi sen mukaan, kuinka tarkkaan tutkija ohjaa ja strukturoi haastattelutilannetta (esim. Hirsijärvi & Hurme 2001). Haastattelutyyppin valinta tehdään ennen kaikkea tutkimuskysymyksen ohjaamana.

Jatkumon eniten strukturoidussa päässä ovat haastattelutilanteet, joissa tutkija kontrolloi haastattelutilannetta täysin. Tällöin puhutaan *lomakehaastattelusta* tai *strukturoidusta haastattelusta*. Haastattelu etenee tällöin suoraan tutkijan ennakkoon laatiman lomakkeen mukaan. Jokainen haastattelu toistetaan tiimalleen samanlaisena, ja haastateltava ei lähtökohtaisesti vaikuta keskustelun kulkuun. Aineisto vastaa pitkälti kyselytutkimusten aineistoa, ja niinpä analyysikin on verrattain samanlaista. Tämän tyyppinen aineistonkeruumenetelmä soveltuu tilanteisiin, joissa tutkimusongelma on erittäin tarkasti määritetty, ja tutkija käytännössä tietää etukäteen, millaista tietoa hän haastateltaviltaan on saamassa. (Vuorela 2005, 38–39.)

Luisteltaessa jatkumoa kohti vapaampia haastattelutilanteita, kohdataan puolivälissä ns. *teemahaastattelu*. Teemahaastattelu tarjoaa haastattelijalle mahdollisuuden sopeuttaa haastattelu haastateltavan tietoihin, kiinnostuksen kohteisiin ja mahdollisiin muihin valmiuksiin antaa tietoja tutkimuksen kohteena olevasta asiasta. Haastattelua varten on kuitenkin ennen haastattelutilannetta jo mietitty valmiiksi teemat, joista haastattelussa on tarkoitus keskustella. Vaikka haastattelut eivät siis ole samanlaiset jokaisen haastateltavan kanssa, kaikkien kanssa kuitenkin pyritään käsittelemään samat teemat. Keskustelu saattaa olla hyvinkin vapaamuotoista, ja haastateltavalle annetaan mahdollisuus tuoda esiin hänen mielestään tutkimuksen kannalta tärkeitä asioita. Kyse on nimenomaan vuorovaikutuksellisesta keskustelutilanteesta. (Vuorela 2005, 39–40.)

Jatkumon vastakkaisessa ääripäässä törmätään niin kutsuttuun *avoimeen haastatteluun*. Avoin haastattelu on keskustelu, jolla on jokin aihe, mutta sitä ei kuitenkaan ole strukturoitu valmiiksi. Haastattelijalla on luonnollisesti valmistautunut haastattelutilanteeseen, mutta haastattelua eivät ohjaa valmiit kysymykset tai teemat. Avoimessa haastattelussa edetään usein tilanteisiin, joissa haastattelijalla kysyy haastateltavalta lisäkysymyksiä tämän kertoman perusteella. Tämä haastattelutyyppi mahdollistaa myös yllättävien asioiden nousemisen esiin. Haastattelijalla saattaa saada aineistoa aihepiireistä, joiden hän ei valmistelujensa perusteella osannut odottaa liittyvän teemaan. Tämä tarkoittaa, että saatava materiaali on rikasta. Aineiston analysointi kuitenkin on vaivalloista ja aikaa vievää. (Vuorela 2005, 38–39.)

On selvää, että kaikista strukturoiduin haastattelumuoto sopii sellaisten aiheiden tutkimiseen, jotka ovat suhteellisen hyvin tunnettuja ja teoretisoituja jo entuudestaan. Haas-

tattelijan on voitava turvallisesti olettaa, että hän on osannut haastattelun suunnitellaan ottaa huomioon kaiken olennaisen aiheeseen liittyvän. Avoin haastattelu taas sopii huonosti tunnettujen, ja ehkä jopa arkaluontoisten asioiden käsittelyyn. Kun haastattelijalla ei voi etukäteen tarkalleen tietää, mitkä ovat olennaisia kysymyksiä ilmiön tuntemisen kannalta, on parempi antaa teemojen muotoutua haastattelun myötä. Avointa, laaja-alaista haastattelua voidaan käyttää esimerkiksi kulttuurintutkimuksessa, kun aloitetaan tutustuminen täysin outoon kulttuuriin. Haastattelijalla voi puhua yleisesti kulttuurin rituaaleista ja seremonioista, ja tarkentaa tutkimusongelmaansa myöhemmin. Teemahaastattelu taas sijaitsee jossain näiden kahden välillä myös käyttökohteidensa suhteen. Vuorelan (2005) mukaan teemahaastattelu sopii vastaavanlaisten tutkimusongelmien ratkomiseen kuin avoin haastattelu. Vuorelan (ibid.) mukaan avoin haastattelu on kuitenkin vaativa toteuttaa. Se edellyttää tutkijalta runsaasti kokemusta ja pelisilmää. (Vuorela 2005; Rubin & Rubin, 2005.)

Siirryttäessä käsillä olevaan tutkimukseen, huomioidaan kiistatta seikkoja, jotka puhuvat teemahaastattelun käytön puolesta tämän tutkielman aineiston keräämiseksi. Ensinnäkin verkostojen käyttöä suomalaisten maakuntien edunvalvontaan ei ole tutkittu suuressa määrin, ja ei voida olettaa, että kaikki siihen liittyvät ilmiöt ja näkökulmat olisivat tutkijan ennalta nähtävissä ennen haastattelutilannetta, mahdollistaen siten taloudellisen lomakehaastattelun toteuttamisen. Tämän vuoksi vaarana olisi, kuten Rubin & Rubin (2005) teoksessaan toteavat, että tutkija alistaisi ilmiön oman – mahdollisesti virheellisen tai puutteellisen – tulkintansa alle jättämättä haastateltaville mahdollisuutta korjata sitä.

Toisaalta ilmiö ei ole kuitenkaan täysin tuntematon. Tiedetään, että aluetoimistot hyödyntävät verkostoja edunvalvontansa tehostamiseen, ja erilaisten verkostojen populaatiota on jossain määrin kartoitettu. Lisäksi tutkielman tekijä on työskennellyt suomalaisen EU-alue toimiston palveluksessa, ja saavuttanut siten käytännöllistä näkökulmaa siihen, mistä verkostoissa ja aluetoimistojen toiminnassa on kyse. Tutkielman tekijä on myös ennen haastattelurungon suunnittelua käynyt alustavia keskusteluja aluetoimistojen työntekijöiden kanssa verkostojen toiminnasta, ja saanut siten alustavan kuvan siitä, millaisia ilmiöitä ja ulottuvuuksia tutkimusongelman kannalta on otettava huomioon. On siis verrattain perusteltua sanoa, että vaikka ilmiö ei ole riittävästi tunnettu etukäteen lomakehaastattelun suunnittelemisen ja hyödyntämisen mahdollistamiseksi, on kuitenkin

kin perusteltua sanoa, että tutkimusongelman kannalta olennaiset teemat on tunnettu. Ei ole siis tarvetta ryhtyä, ilmiön suhteellisesta tuntemattomuudesta huolimatta, suuritöisiin ja aloittelevalle tutkijalle potentiaalisesti liian haasteellisiin avoimiin haastatteluihin.

Tässä kappaleessa on perustelu teemahaastattelun käyttö aineiston keräämiseksi tämän tutkielman tarpeisiin. Seuraavassa kappaleessa mennään syvemmälle siihen, miten haastattelut käytännössä toteutettiin.

### 4.3 Teemahaastattelun toteutus

Haastattelun toteutuksessa on luonnollisesti lähdettävä liikkeelle siitä, että se vastaa tutkimuskysymykseen, *miten suomalaisten alueiden EU-toimistot hyödyntävät Brysselin ylikansallisia verkostoja edunvalvonnassaan*. Niinpä haastatteluiden teemat tulee valita ensisijaisesti tutkimuskysymyksen ohjaamana. Toisekseen teemojen määrittelyä on ohjannut myös monitasohallinnan teoria, jonka viitekehyksessä suomalaisten alueiden EU-toimistojen verkostoituminen Brysselin ylikansallisissa verkostoissa yritetään nähdä osana ylikansallisen hallinnan järjestelmää. Haastattelujen temarunko on liitteenä<sup>12</sup> tutkielman lopussa.

Ensimmäinen keskeinen haastatteluteema on EU-toimistojen verkostojen kartoitus. Teeman tavoitteena on saada selville, mihin verkostoihin toimistot kuuluvat, ja sitä kautta saavuttaa tietoa verkostoitumisen perusteita. Mitkä ovat yhdistäviä tekijöitä verkostokumppaneiden kanssa? Toisaalta teemassa myös kartoitetaan haastateltavan toimiston ottamia rooleja verkostoissa ja sitä, mikä merkitys aktiivisella roolilla on verrattuna passiiviseen.

Toisessa käsitellyssä teemassa tavoitellaan näkemystä siitä, mitä maakunnat ja toimistot niiden agentteina tavoittelevat verkottumiselta edunvalvonnan mielessä. Koska tutkimuksen painopiste on edunvalvonnassa, pyritään selvittämään, mikä on edunvalvonnan rooli verkottumiselle annettujen tavoitteiden joukossa. Onko se keskeisin verkostoitumiselle asetettu tavoite, vai ovatko jotkin muut tavoitteet mahdollisesti tärkeämpiä?

---

<sup>12</sup> Liite 1

Millaisia edunvalvonnallisia asioita toimistojen työntekijät kokevat mahdollisiksi ajaa verkostoissa.

Kolmannessa teemassa pyritään lähestymään haastateltavien näkemyksiä verkostojen toimivuudesta edunvalvonnan välineenä. Miten hyvin he kokevat verkostojen helpottavan alueidensa edunvalvontaa? Tätä kysymystä lähestytään tarinoiden kautta. Haastateltaville tarjotaan mahdollisuus kertoa esimerkki hyvin onnistuneesta verkostotoiminnasta ja täysin mönkään menneestä verkostojen puitteissa hoidetusta asiasta. Teeman alla on tarkoitus kerätä tietoja siitä, mitkä haastateltavat kokevat verkostotoiminnan vahvuudeksi ja heikkouksiksi.

Neljännessä teemassa on tarkoitus saada näkemys siitä, miten keskeisenä kanavana tai välineenä haastateltavat pitävät verkostoja edunvalvontatyössään. Mahdollistavatko verkostot keskushallinnon ohi vaikuttamisen EU-tasolla monitasohallinnan käsittämällä tavalla, vai onko konkreettinen edunvalvontatyö mahdollista lähinnä oman maan keskushallintoon vaikuttamalla? Artikuloivatko EU-toimistot edunvalvonnallisissa kysymyksissä tavoitteensa ja positionsa ensisijaisesti osana verkostoa vai toimivatko ne kenties ennemminkin yksin tai kansallisten kumppaneiden, kuten Suomen hallituksen, kanssa? Vaihtelevatko käytettävät monitasohallinnan kanavat mahdollisesti kulloinkin ajankohtaisen edunvalvonta-asian suhteen?

Kaikki haastattelut nauhoitettiin, ja äänitteet litteroitiin analyysin tarpeita varten. Koska tarkoitus ei ollut keskittyä kielen analysointiin, ei litteroinnissa katsottu tarpeeksi noudattaa suurta tarkkuutta esimerkiksi äänenpainojen tai tauotusten suhteen. Ylös kirjattiin yksinomaan keskustelujen sisältö, se mitä sanottiin. Litterointi kuitenkin toteutettiin sanantarkkaan, ja paperilla onkin kaikki haastattelussa sanottu. Osittain tarpeettomia täytesanoja, ”niinkuja” ja ”totanoiniinneja”, on kuitenkin jätetty huomiotta muutettaessa aineistoa kirjalliseen muotoon.

Liitteessä 2 on listattu tiedot tehdyistä haastatteluista. Koska suomalaisia aluetoimistoja, ja niissä työskentelevää henkilökuntaa on hyvin rajallinen määrä, ei haastatteluja koskevia yksityiskohtaisia tietoja voida antaa haastateltavien anonymiteetin takaamiseksi. Tämä tutkimuseettinen dilemma asettaa osaltaan rajoituksia myös analyysin yksityiskohtaisuudelle tutkimusraportissa, sillä anonymiteetin takaamiseksi on tutkimusraport-



tia kirjoitettaessa jouduttu luopumaan joistakin tarkoista yksityiskohdista, jotka voisivat johtaa haastateltavan henkilöllisyyden jäljille. Tästä johtuen joidenkin sitaattien yhteydessä on tietoisesti jätetty mainitsematta haastateltavan numerotunnus, vaikka pääsääntöisesti tunnukset on sitaattien yhteyteen liitetty.

#### **4.4 Tutkimuksen menetelmäkeskustelu**

Pohdittaessa tutkimuksen menetelmiä on esimerkiksi Saaranen–Kauppisen ja Puusniekan (2006) mukaan hyödyllistä alkajaisiksi pohtia, ollaanko kiinnostuneita siitä, mitä sanotaan vai paremminkin siitä, miten tutkittavasta ilmiöstä puhutaan. Edellisessä tapauksessa huomio kohdistuu sisältöön, kun taas jälkimmäisessä tutkimustyyppissä ilmaisuun, kieleen. Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että edellinen edustaa realistista näkökulmaa, kun taas jälkimmäinen on kytköksissä sosiaaliseen konstruktivismiin. Realismin taustalla piilee epistemologiaan liittyvä oletus siitä, että jossain tutkijan pään ulkopuolella olevaa todellisuutta voi tieteellisen menetelmin järjestelmällisesti havainnoida. Oletuksena on myös, että tuo todellisuus todellakin on olemassa riippumatta siitä, satutuuko tutkija sitä havainnoimaan vai ei. Konstruktivistisesta lähtökohdasta taas todellisuus on sosiaalisen prosessin tulosta, ja sen muoto riippuu siitä, miten siitä kulloinkin puhutaan. Tällöin on tärkeää tarkkailla kieltä ja sitä, miten asioista puhutaan. (ibid.)

Tämän tutkielman tutkimuskysymys olettaa selkeästi realistisen epistemologian mukaisesti, että kysymällä haastateltavilta saamme tietoa siitä, miten maakunnat ajavat etujaan Brysselin alueiden verkostoissa ja niiden välityksellä. Eli oletetaan, että toimistojen työntekijöiden kertomukset vastaavat tutkijasta pitkälti riippumatonta todellisuutta. Niinpä tutkielmassa keskitytäänkin tiivistämään, analysoimaan haastateltavien kanssa käytyjen keskusteluiden sisältöä. Menetelmä tulee valita näiden lähtökohtien ohjaamana.

Vaikka tutkielman perustavaa laatua olevana oletuksena onkin, että haastateltavien kuvausten perusteella saamme todellista tietoa maakuntien verkostoitumisesta ja edunvalvonnasta, tutkielman tuloksia tulkittaessa tulee silti pitää mielessä edellä mainitut aineistoon liittyvät varaukset<sup>13</sup>. Toisaalta on hyvä myös huomioda, että sitoutumalla tällä tavalla realismiin oletuksiin, tutkimuksen ulkopuolelle epäilemättä jää monia ilmi-

---

<sup>13</sup> Katso luku 4.1

öön liittyviä аспектеja, ja että jatkotutkimukselle konstruktiiivisesta näkökulmasta on kiistatta myös tilausta. Koska kyseessä kuitenkin on opinnäyte ja yksittäinen tutkimus, ei ole järkevää yrittää yhdistellä menetelmiä ja lähtökohtia liian työläällä ja monimutkaisella tavalla. Realistinen epistemologia sopii tässä tutkielmassa kysyttävien tutkimuskysymysten käsittelyyn, mutta paradigmaan ei kuitenkaan tukeuduta sokeasti ja unohdeta siihen liittyviä varauksia.

Kuten jo todettiin, on tutkielman tieteellisteoreettisten taustaoletusten tunnustaminen viisauden alku menetelmäostoksilla oltaessa. Nojaten edelleen Saaranen-Kauppinen ja Puusniekan (2006) oppeihin todetaan, että *teemoitteluksi*<sup>14</sup> kutsuttu menetelmä sopii lähtökohtaisesti hyvin teemahaastatteluaineiston analysointiin, kun tutkitaan aineiston sisältöä kielen sijaan. Lisäksi he toteavat sen olevan yhteensopiva realistiseen suuntaan kallellaan olevien taustaolettamusten kanssa.

Teemoittelu on yksi laadullisen analyysin perusmenetelmistä. Braunia ja Clarkea (2006) lainaten: ”[Teemoittelu on] menetelmä mallien (teemojen) identifioimiseksi, analysoimiseksi ja raportoimiseksi.”<sup>15</sup> Käyttämällä menetelmää voidaan paitsi tiivistää ja kuvata aineistoa, myös tehdä tulkintoja siitä. Menetelmällä käsitellään kirjallisessa muodossa olevaa, tai sellaiseksi muokattua, aineistoa. Menetelmä perustuu aineistosta etsittäviin teemoihin, jotka Braunin ja Clarcken (2006) mukaan ”vangitsevat aineistosta jotain keskeistä suhteessa tutkimuskysymykseen.”<sup>16</sup> Analyysi rakennetaan teemojen varaan, ja niiden avulla kerrotaan tutkimuskysymykseen vastaava ”tarina”. Malleja ja teemoja etsitään koko aineistosta, ei vain sen osista, ja kaikki aineistosta löytyvä teemaan sopiva data viedään sen alle kaikista haastatteluista. Teemoja rakennettaessa ei myöskään unohdeta valtavirrasta poikkeavia kertomuksia. (ibid.)

Teemoittelun hyvänä puolena Braun ja Clarke (2006) pitävät erityisesti sitä, että se on varsin joustava menetelmä. Se ei ole sidottu mihinkään yhteen teoreettiseen viitekehykseen, kuten monet muut laadulliset menetelmät ovat. Teemoittelu soveltuu aineiston analyysiin niin konstruktivistisista kuin realistisistakin lähtökohdista. Toisaalta menetelmä on myös yksinkertainen ja siten järkevä menetelmävalinta opinnäytetyölle.

---

<sup>14</sup> Englanniksi thematic analysis

<sup>15</sup> Sitaatin käännös englanninkielisestä alkuperäistekstistä tutkielman tekijän oma

<sup>16</sup> Sitaatin käännös englanninkielisestä alkuperäistekstistä tutkielman tekijän oma

Koska teemoittelu on varsin joustava menetelmä, on sen käytössä tehtävä tiettyjä tutkielmakohtaisia rajoituksia ja tunnustuksia, jotta voidaan säilyttää tutkielman tekoprosessin läpinäkyvyys ja uskottavuus (Braun & Clarke 2006). Ensinnäkin on tärkeää huomata, että teemat eivät yksinkertaisesti ”ilmesty” tutkijalle, kuten teemoittelua hyödyntävissä tutkielmissa usein todetaan (ibid.). Ne ovat viimekädessä aina tutkielman tekijän valintoja ja tulkintoja aineistosta. Tätä ei tule unohtaa missään vaiheessa tutkielman tuloksia tulkittaessa. Tässä luvussa kerrotaan vielä, mitkä tekijät ovat ohjanneet teemojen muodostuksessa tämän tutkielman osalta.

Teemojen valikoitumisen läpinäkyvyyden kannalta on tärkeää valita, hyödynnetäänkö analyysissä teoreettista vai induktiivista teemoittelua. Edellisessä tapauksessa teemat perustuvat tutkielman teoreettiseen viitekehykseen ja ovat siten aiemman tutkimuskirjallisuuden ohjaamia. Jälkimmäisessä taas pyritään välttämään sitoutumista aiempiin teoreettisiin viitekehyksiin, ja etsimään teemoja aineistolähtöisesti. Tavat eivät kuitenkaan ole toisensa poissulkevia, ja niiden yhdistäminen on myös realistinen vaihtoehto. Käsillä olevan tutkielman tarpeisiin turvaututaankin tällaiseen hybridiin teemoittelun osalta. Teemat on osaltaan löydetty aineiston huolellisen lukemisen ja työstämisen perusteella, mutta toisaalta myös monitasohallinnan viitekehysten ohjaamana. Vaikka alueiden verkostojen toiminta onkin verrattain vähän tutkittu hallinnan muoto, mikä puhuisi puhtaasti aineistolähtöisen teemoittelun puolesta, on monitasohallinnan viitekehystä kuitenkin hyödynnetty lukuisten samankaltaisten aiheiden tutkimiseen, ja sen vuoksi on perusteltua antaa sen osaltaan ohjata teemojen muodostusta. Lisäksi on tärkeää pitää mielessä, että teemojen muokkautumisprosessissa keskeinen rooli on ollut myös tutkielman alussa tehdyillä käsitteiden määrittelyillä. Erityisesti sillä, mikä tutkielmassa mielletään edunvalvonnaksi eli lobbaukseksi. Lobbauksen kaksitahoinen jako *public affairsiin* ja *public relationsiin*<sup>17</sup> osoittautuikin lopulta varsin keskeiseksi teemoittelua tehtäessä.

Prosessi alkoi aineiston huolellisella lukemisella Braunin & Clarken (2006) suosituksen mukaisesti. Aineistoa lueskeltaessa se kävi tutuksi, ja teemat alkoivat jo muodostua päässä intuitiivisesti. Analyysin ensimmäisen osion, eli verkostokartoituksen, osalta kyse oli puhtaasti aineistolähtöisestä teemoittelusta, sillä siihen teoreettisella kehyksellä

---

<sup>17</sup> Katso luku 2.1

ei ollut paljon annettavaa. Verkostokartoitusta varten kaikki suomalaisten aluetoimistojen verkostot ensin listattiin yhteen asiakirjaan, josta ne siirrettiin yhteen kuuluviin ryhmiin, jotka olivat lähinnä tutkijan oman tulkinnan mukaisia. Ryhmiä oli ensin lukuisia, kunnes lopulta, useampien ryhmien yhdistelyjen kierrosten jälkeen päädyttiin verkostojen teemojen osalta neljään eri tyyppiin, jotka vangitsivat sisäänsä suurimman osan verkostoista. Nämä neljä teemaa tai kategoriaa olivat: *alueen elinkeinoelämä, kaupunki-periferiajako, tutkimus-, kehitys- ja innovaatioalan verkostot* sekä *naapuri-alueiden yhteistyön verkostot*. Kuvaavaa teemoittelun prosessin vaikeudesta verkostojen toimialojen suhteen oli, että osaa verkostoista ei voitu sijoittaa järkevästi mihinkään kategoriaan, vaan niiden ”toimiala” näytti uniikilta verrattuna kaikkiin muihin suomalaisten aluetoimistojen verkostoihin.

Analyysissä esillä olevat kolme tapaa hyödyntää verkostoja edunvalvonnassa, *tiedonhankinta, profiloituminen ja kriittisen edunvalvontamassan haaliminen*, muotoutuivat teemoiksi jo varsin aikaisessa vaiheessa. Taustalla vaikuttivat aineiston lisäksi teoreettinen viitekehys, aiemmin esitelty lobbauksen määritelmä<sup>18</sup> ja lisäksi epäilemättä myös tutkijan omakohtainen kokemus ja intuitio verkostotoimintaan liittyen. Ensin teemojen alle värikoodattiin aineistosta niihin liittyvä sisältö ja sitaatit, minkä jälkeen aineisto luettiin uudelleen. Näin haluttiin nähdä löytyykö aineistosta vielä sitaatteja, jotka kuvaavat sellaisia verkostojen hyödyntämisen tapoja, jotka eivät luontevasti kuulu yhteenkään näistä kolmesta kategoriasta. Tultiin siihen tulokseen, että *kontaktit* on käsiteltävä omana kategorianaan niiden keskeisen aseman vuoksi. Näin siitä huolimatta, että sitä ei voikaan pitää samalla tavalla konkreettisena hyödyntämistapana, ja siten samantasoisena teemana kolmen muun kanssa. Yksi mahdollinen teemakandidaatti oli myös *verkostoitumisen kotimaisia toimijoita motivoiva vaikutus*, joka lopulta päädyttiin yhdistämään osittain muihin kategorioihin ja osittain jättämään huomiotta asiaan kuulumattomana. Seuraava luku sisältää varsinaisen analyysin, jossa prosessin tulokset ovat nähtävissä.

---

<sup>18</sup> Jonka esittämä jako public affairs- ja public relations-funktioihin ohjasi näkyvyyden ja edunvalvontamassan teemojen syntyä.

## 5 Analyysi

Tutkielman analyysi rakentuu kolmesta osasta. Ensinnäkin on tarpeen luoda katsaus siihen, millaisissa verkostoissa suomalaiset aluetoimistot toimivat. Tieto on kerätty EU-toimistojen verkkosivuilta (Itä- ja Pohjois-Suomen EU-toimiston, Helsinki EU-toimiston, Turun ja Varsinais-Suomen Eurooppa-toimiston, Länsi-Suomen Eurooppa-toimiston ja Tampereen ja Pirkanmaan EU-toimiston verkkosivut) ja haastateltujen toimistojen osalta tiedot ovat tarkentuneet haastattelutiedoista. Analyysissa ei ole erikseen eritelty, minkä toimiston osalta tiedot on hankittu yksinomaan verkkosivuilta, ja minkä toimiston osalta verkkosivuilta ja edustajan haastattelusta. Tämän ratkaisun taustalla on tarve suojata haastateltujen henkilöiden anonymiteettia. Osiossa on turvaututtu jo edellä kuvattuun teemoittelumenelmään. Menetelmän avulla identifioidaan neljä teemaa tai kategoriata verkostojen teemoista: *alueen elinkeinoelämä, kaupunki-periferiajako, tutkimus-, kehitys- ja innovaatioalan verkostot sekä naapurialueiden yhteistyön verkostot*. Lisäksi todetaan, että verkostot jakaantuvat edunvalvontaan keskittyviin verkostoihin ja alueen hanketoimintaa tukeviin verkostoihin. Linkit tietoihin toimistojen verkostoyhteyksistä niiden verkkosivuilla löytyvät tutkielman lopusta, lähdeluettelosta.

Toinen osa sisältää analyysin pääosan. Osiossa vastataan tutkimuskysymyksen ytimeen, eli siihen, *miten suomalaisten alueiden EU-toimistot hyödyntävät Brysselin ylikansallisia verkostoja edunvalvonnassaan*. Tämä toteutetaan raportoimalla tulokset siitä, miten tutkielmaa varten kerätty haastatteluaineisto voidaan ryhmitellä teemoittelumenetelmää hyödyntäen. Tuloksena on aineiston jakautuminen kolmeen käytännön tapaan, joilla alueita edustavat Eurooppa-toimistot hyödyntävät verkostojaan edunvalvontatyössään: *tiedonhankinta, profiloituminen Euroopassa ja kriittisen edunvalvontamassan kerääminen*. Lisäksi identifioidaan kaikkien näiden kolmen tavan taustalla jatkuvasti vaikuttava yleisteema, *kontaktit*. EU-edunvalvonta yleisestikin kietoutuu pitkälti tämän viimeisen teeman ympärille, mutta verkostotoiminnan yhteydessä tämä korostuu entisestäänkin.

Kolmannessa osassa pohditaan suomalaisten EU-toimistojen verkostotoiminnan suhdetta tutkielman teoreettiseen viitekehykseen, monitasohallintaan. Osiossa pohditaan, miten haastattelujen avulla kerätty tieto sopii monitasohallinnan malliin. Aiempi tutkimustyö ja teoretisointi aiheesta antaa viitteitä siitä, että aihepiirin ja teorian pitäisi olla

varsin lähellä toisiaan. Kolmannessa osassa tullaankin havaitsemaan, että monitasohallinnalla ja alueiden verkostotoiminnalla näyttäisi olevan yhtäläisyyksiä. Viimeinen osa analyysia on lähinnä aineiston keskusteluttamista teorian kanssa, eikä siinä ole kahden aiemman osion tavoin hyödynnetty teemoittelua.

Analyysissä osasta sitaateista ja anekdooteista on tietoisesti jätetty pois viittaus siihen, kuka haastateltavista on puhunut asiasta. Kyse on tilanteista, joissa sitaattia ei ole ollut mahdollista muokata muotoon, joka ei antaisi liikaa viitteitä siitä, mitä toimistoa haastateltava on edustanut. Lainauksia on myös siistitty ylimääräisten täytesanojen, kuten ”niinku” ja ”totanoinniin”, suhteen luottavuuden helpottamiseksi.

### **5.1 Suomalaisten aluetoimistojen verkostokartoitus**

Ensimmäinen, ja perustavinta laatua oleva huomio, on se, että kaikki suomalaiset EU-aluetoimistot toimivat alueiden verkostoissa Brysselissä, kuten lähdekirjallisuuden ja aiemman kansainvälisen tutkimuksen pohjalta saattoi olettaakin. Havainnon verkostojen keskeisyydestä maakuntien EU-edunvalvonnassa kiteytti osuvasti haastateltava 2: *”Kyllä se tehokas edunvalvonta vaan edellyttää laajaa verkostoitumista.”* Verkostot ovat myös olleet osa toimistojen toimintaa jo pitkään, ja kaikki haastateltavat tunnustivat niiden arvon muun muassa EU-edunvalvonnan työkaluna. Toimistojen verkostojen määrä vaihtelee toimistosta toiseen: yksi toimistoista toimii aktiivisesti vain muutamassa verkostossa, kun taas osa listaa verkkosivuillaan kymmenkunta verkostoa.

Huomattavaa on myös se, että verkostot ovat muuttuneet toiminnan painopisteiden muutosten myötä. Kaksi haastateltavista (1&2) totesivat toimistojensa olleen mukana verkostoissa, joiden toiminta syystä tai toisesta oli lakannut. Tutkielman teon aikaan vallinneen eurooppalaisen talouskriisin vuoksi myös verkostotoiminta oli koetuksella, ja resurssipula saattoi johtaa toiminnan supistamiseen tai jopa sen lopettamiseen kokonaan. Haastateltavaa 1 lainaten: *”Koska nyt on tällä hetkellä tietysti monet aluetoimistot joutunu nipistämään resursseja, niin mä luulen et se vaikuttaa tosi paljon siihen, että tällönsä aloitteita on lakannu olemasta.”* Toisaalta haastatteluissa kävi myös ilmi, että verkostoista saatetaan myös erota, tai niiden toiminta saatetaan verkoston jäsenten yhteispäätöksellä lopettaa, mikäli verkoston toiminnalle asetetut tavoitteet on saavutettu tai toiminta jostain syystä ei enää ole mielekäästä. Tällaisesta esimerkkinä voidaan mai-

nita esimerkiksi jonkin yksittäisen liikennehankkeen edistämisen ympärille syntyneen verkoston toiminnan päättymisen liikennehankkeen, eli verkoston ainokaisen tavoitteen, toteuduttua.

Haastatteluissa korostui se, että verkostoihin liittyminen on aina strateginen valinta, ja että toimistot eivät suinkaan itse päätä siitä, millaisten aihepiirien tiimoilta verkostoissa aktivoidutaan. Liittymis- tai eroamispäätöksen taustalla ovat aina lähettäjämaakuntien strategiset linjaukset ajankohtaisista ja maakunnille keskeisistä edunvalvontakysymyksistä. Lainaus haastateltava 2:lta kuvaa lähettäjämaakuntien vastuuta: ”-- *Päävastuu edunvalvontakysymyksissä ja muissa on luonnollisesti maakuntien liitoissa siellä lähettäjämaakunnissa, ja siellä kasataan edunvalvontakysymykset.*” Haastateltava 3 taas totesi osuvasti verkostotoiminnan linkittymisestä maakuntien edunvalvontastrategioihin: ”*Me valitaan meidän verkostoaktiivisuus hyvinkin tarkkaan sillä tavalla, että se tukee juuri tällä hetkellä meille tärkeitä edunvalvonta-asioita. -- Me ollaan hyvinkin tarkasti määritelty meidän toiminnan painopisteet täällä, ja nyt kyllä verkostot tukevat meidän painopisteitä.*” Ylipäätään aluetoimistojen tavoitteet ja toimintalinjat vaikuttavat olevan lähettäjämaakuntien tarkassa ohjauksessa.

Ainoastaan yksi verkostoista, ERRIN Network<sup>19</sup>, on kaikille suomalaisille toimistoille yhteinen. Varsin yleinen on myös iBSG-verkosto<sup>20</sup>, johon kaikki suomalaiset aluetoimistot yhtä lukuun ottamatta kuuluvat. Lisäksi havaittiin verkostoja, jotka olivat yhteisiä esimerkiksi kahdelle suomalaiselle EU-toimistolle. Muuten jäsenyydet verkostoissa poikkeavat toimistojen välillä, ja ne rakentuvat vaihtelevasti niin alueen elinkeinorakenteen, maantieteellisen sijainnin, alueen T&I-toiminnan<sup>21</sup> painopisteiden kuin jopa alueen demografisen tilanteen perusteella. Lisäksi verkostoja oli erilaisissa tilanteissa hyödynnetty erilaisten yksittäisten projektien, kuten alueen liikennehankkeiden, tukemiseen. Suomalaisten aluetoimistojen verkostojäsenyyksien taustoja olisikin mahdollista teemoitella hyvin useasta eri näkökulmasta, ja epäilemättä minkä tahansa jaotteluperusteen valinta jättäisi jonkin kiinnostavan aspektin huomioimatta.

---

<sup>19</sup> European Regions Research and Innovation Network, joka on tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan alan alueiden verkosto. ERRIN verkosto pyrkii helpottamaan jäsenalueidensa hanketoimintaa, välittämään informaatiota ja myös vaikuttamaan EU-politiikkaan jäsenilleen suosiollisella tavalla. Kotisivu: [www.errin.eu](http://www.errin.eu).

<sup>20</sup> Informal Baltic Sea Group -verkosto. Verkoston tavoitteena on edistää alueen näkyvyyttä sekä vaikuttaa alueeseen liittyviin politiikanaloihin. iBSG keskittyy Itämerialueen strategiaan vaikuttamiseen. Verkostossa on 55 jäsentä. (Länsi-Suomen Eurooppa-toimiston verkkosivut.)

<sup>21</sup> Tutkimus- ja Innovaatiotoiminta

Johtuen verkostojäsenyyksien moninaisista rajalinjoista ja suurista eroavaisuuksista suomalaisten EU-alue toimistojen kesken ei ole helppoa luoda kaikenkattavia ja yleisiä kategorioita siitä, millaisten teemojen ympärille rakentuviin verkostoihin alueet kuuluvat. Aineistosta kuitenkin nousi selkeästi esille se, että suomalaisten EU-alue toimistojen verkostot poikkesivat toisistaan niiden toimialan tai keskeisen teemansa suhteen myös verkoston pääasiallisen käyttötarkoituksen osalta. Edellisen suhteen havaittiin, että suurin osa verkostoista voidaan jakaa *alueen elinkeinoelämä rakentamiseen, keskusta-periferia-asemaan, tutkimus- ja innovaatiotoimintaan sekä naapurialueiden yhteistyöhön* liittyviin verkostoihin. Verkostoja tosin jää myös näiden luokkien ulkopuolelle. Jälkimmäisen suhteen taas voidaan puhua kahdentyyppisistä verkostoista: edunvalvontaan keskittyvistä verkostoista ja alueiden hanketoimintaa tukevista verkostoista.

Seuraavassa esitetään yksi mahdollinen jaottelu siitä, miten suomalaisille alueille on tärkeitä Brysselin verkostoja voidaan teemoitella sen mukaan, millaisen aihepiirin tai edunvalvontakysymyksen ympärille ne rakentuvat tai mitä yhteistä verkostokumppaneilla on toistensa kanssa. Tältä pohjalta lukija voi saada suurpiirteisen kuvan siitä, millaisten tahojen kanssa suomalaiset alueet toimivat Brysselin verkostoissa ja millaiset teemat niitä liikuttavat EU-tasolla. Kuten aiemmassa jo todettiinkin tämä ei osoittautunut mitenkään helpoksi tehtäväksi johtuen siitä, että alueille toimistojen verkostot poikkesivat toisistaan huomattavasti. Lisäksi useat vakiintuneet verkostot käsittelevät useampia aihepiirejä yksittäiseen asiaan tai edunvalvontakysymykseen keskittymisen sijaan, eivätkä siten helposti putoa yksittäiseen kategoriaan. Joitakin yleislinjoja on kuitenkin selkeästi havaittavissa. Kunkin kategorian alla oleviin taulukoihin on listattu yksinomaan suomalaisten alueille toimistojen nykyiset verkostot. Verkostoja, joiden koordinoimisesta päävastuu on selkeästi EU-toimiston sijaan kotimaan päässä, on pyritty karsimaan listauksesta. Kaikkien verkostojen osalta tämä ei kuitenkaan ollut kovinkaan yksiselitteistä. Lisäksi koordinoitavien verkostojen ollessa varsin vahvasti toisiinsa kytkeytyneitä, ja verkostoyhteistyötä tapahtuu monilla eri tasoilla. Näistä syistä johtuen vain hyvin selkeästi kotimaasta koordinoitavia verkostoja on jätetty listaamatta. Vaikka listaukseen tuleekin suhtautua varauksella, helpottaa se kokonaiskuvan saamista verkostojäsenyyksistä. Lisätietoja kustakin verkostosta ja linkki verkoston kotisivulle, jos sellainen on olemassa, löytyy alaviitteestä, kun verkosto mainitaan ensimmäistä kertaa.



### 5.1.1 Suomalaisen verkostojäsenyyksien teemat

Yksi selkeä havaittavissa oleva jakolinja on alueen elinkeinoelämä. Tämän taustalla on usein tarve kansainväliseen yhteistyöhön erityisesti tutkimus-, kehitys- ja innovaatio-toiminnassa, mutta toisaalta myös EU-edunvalvonnallinen näkökulma ja alueen profiloiminen eurooppalaisella tasolla. Suomalaisen aluetoimistojen verkostoista löytyy tai on lähimenneisyydessä löytynyt <sup>22</sup>verkostoja, jotka ovat rakentuneet esimerkiksi kaivos-toiminnan, maatalouden ruokaketjun tai meriteollisuuden ympärille. Haastatelluista toimistojen edustajista kaikki painottivat jonkin alueensa elinkeinoelämän kärkiosaami-seen liittyvän verkoston, nykyisen tai entisen, keskeisyyttä edunvalvontatyössään, ja kaikki myös kuvasivat näiden verkostojen kautta saavutettuja konkreettisia tuloksia. Huomattavaa tällä saralla ovat eri alueiden toisistaan poikkeavat intressit. Rannikolla meriosaaminen on tärkeää. Vastaavasti taas sisämaassa maatalous- ja kaivosteollisuus-osaaminen ovat merkittävässä roolissa, ja niinpä näillä alueilla on runsaasti intressejä näihin aloihin liittyen myös Euroopan tasolla. Esimerkkejä suomalaisalueiden verkosto-aktiivisuudesta tämän tyyppisissä verkostoissa löytyy mm. maatalouden alan ERIAFF-verkostosta <sup>23</sup> ja meri- ja telakkateollisuuden Blue Growth -verkostosta. Jäsenyyksiä näissä verkostoissa ei kuitenkaan ollut paljon, mikä saattaa osaltaan kertoa alueiden selkeistä osaamisprofiileista tällä saralla. Tutkielman tekohehkellä suomalaisia aluetoi-mistoja toimi tämän tyyppisissä verkostoissa taulukon 1 osoittamalla tavalla.

**Taulukko 1 Alueen elinkeinoelämään liittyvät verkostot**

<b>Verkosto</b>	<b>Jäsenet</b>
ERIAFF	Länsi-Suomi
Blue Growth	Turku/Varsinais-Suomi
Reset <sup>24</sup>	Länsi-Suomi

<sup>22</sup> Tiedot menneisyyden verkostojäsenyyksistä perustuvat haastatteluihin.

<sup>23</sup> European Regions for Innovation in Agriculture Food and Forestry

<sup>24</sup> Regional Skills Education and Training -verkosto.

Toinen selkeä verkostoitumisperuste näyttää olevan kunkin alueen sijainti kaupunki-periferia-akselilla. Vaikka tässä suhteessa toisiaan muistuttavilla alueilla on epäilemättä tarvetta yhteistyölle ilman Euroopan unionin politiikan vaikutustakin, on selvää, että unionitasolla EU-politiikka ja siihen liittyvät intressit muodostavat Brysselissä edunvalvontablokkeja alueista, joilla on samankaltaisia etuja valvottavaan. Puhuttaessa maantieteellisistä ja asukastiheyteen liittyvistä samankaltaisuuksista, on keskeisin – muttei ainoa – edunvalvonta-aihepiiri suomalaisestakin näkökulmasta kiistatta unionin koheesiopolitiikka, eli aluepolitiikka, jossa liikkuvat unionin mittakaavassa suuret rahat: peräti yksi kolmasosa unionin budjetista. Erinomainen esimerkki suomalaisten aluetuimistojen kontekstissa tästä on pohjoisia, harvaanasuttuja alueita edustava ruotsalaisten, suomalaisten ja norjalaisten yhteinen NSPA-verkosto<sup>25</sup>. NSPA-verkosto keskittyy pohjoisten harvaanasuttujen alueiden saavutettujen EU-koheesiopolitiikan etujen puolustamiseen. Toisaalta suomalaisten toimistoja on mukana myös Cities for Cohesion -verkostossa, joka työskentelee samalla alalla kaupunkien näkökulmasta. Taulukko kaksi listaa nykyiset jäsenyydet tämän teeman ympärillä.

**Taulukko 2 Kaupunki-periferia-akselilla vaihtelevat verkostot**

Verkosto	Jäsenet
NSPA	Itä- ja Pohjois-Suomi
Cities for Cohesion	Turku/Varsinais-Suomi ja Tampere/Pirkanmaa
BaltMet <sup>26</sup>	Helsinki
Union of the Baltic Cities <sup>27</sup>	Turku/Varsinais-Suomi

Kolmantena kategoriana aluetuimistojen verkostoista on hyvä mainita tutkimus-, kehitys- ja innovaatioalan verkostot. Näistä merkittävin on aiemmin kuvailtu ERRIN-verkosto, johon kaikki suomalaiset aluetuimistot kuuluvat. Verkostoa koordinoi yllätosalla pysyvä sihteeristö, minkä lisäksi sen käytännön toiminta ruumiillistuu lukuisiin työryhmiin, joiden toiminnasta käytännössä vastaavat jäseninä olevat aktiiviset aluetuimistot, joilla on vahva intressi johonkin tiettyyn toimialaan. Merkittävä osa verkoston toimintaa on alan EU-politiikan ja rahoitusmahdollisuuksien seuranta ja tiedonvaihto

<sup>25</sup> Northern Sparsely Populated Areas. Kotisivu: <http://www.nspa-network.eu/>.

<sup>26</sup> Baltic Metropoles Network. Itämeren alueen pääkaupunkien sekä Malmön ja Pietarin muodostama verkosto. Kotisivu: <http://www.baltmet.org/>.

<sup>27</sup> Kotisivu: <http://www.ubc.net/>.

tällä saralla. Haastateltava 3 kuvasi ERRIN:in tehokasta toimintaa tässä suhteessa seuraavasti: ”-- *ERRIN, joka järjestää infobriefing-tilaisuuksia, niin siinä korostuu ihan tämä, että sieltä saa todella tietoa ja kykenee pysymään hyvin kärryillä siitä, mikä on ajankohtasta.*” Tähän kategoriaan luetaan myös muita verkostoja, mutta kuvaavaa verkostojen teemoittelun vaikeudesta on se, että esimerkiksi ensimmäiseen kategoriaan, alueen elinkeinoelämään, liittyviä verkostoja voisi toisaalta myös sijoittaa tähän luokkaan. Esimerkiksi aiemmin jo mainittu ERIAFF-verkosto käsittelee vahvasti myös tutkimus- ja innovaatiokysymyksiä. Osasta tämän kategorian verkostoista (kuten EBN<sup>28</sup> tai ENOLL<sup>29</sup>) oli vaikeaa tehdä päätöstä niiden listaamisesta analyysiin, sillä verkoston koordinoitavuudesta alueen toimijoiden ja Brysselin EU-aluetoimiston välillä oli haasteellista saada selkeää kuvaa.<sup>30</sup>

**Taulukko 3 Tutkimus- ja innovaatiotoiminnan verkostot**

Verkosto	Jäsenet
ERRIN	Länsi-Suomi, Tampere/Pirkanmaa, Turku/Varsinais-Suomi, Helsinki ja Itä- ja Pohjois-Suomi
EBN	Tampere/Pirkanmaa
ENOLL	Tampere/Pirkanmaa
EURADA <sup>31</sup>	Turku/Varsinais-Suomi ja Länsi-Suomi <sup>32</sup>
Districts of Creativity <sup>33</sup>	Tampere/Pirkanmaa

Neljäntenä kategoriana esiin nousee naapurialueiden kanssa tehtävä yhteistyö, jota varten alueet verkostoituvan myös Brysselissä. Tällaisen verkottumisen taustalla ovat paitsi läheisyydestä kumpuavat luonnolliset ja EU:sta riippumattomat yhteistyötarpeet, myös EU:n politiikkaohjelmien luomat intressit. Suomen kannalta merkittävin tämän tyyppinen kysymys on alueella vaikuttava unionin Itämeren alueen makroaluestrategia, jonka toteutusta alueet haluavat tarkkailla ja saada siihen sanottavansa. Tämän kategorian alle niputetuista verkostoista yleisin suomalaisten aluetoimistojen keskuudessa onkin

<sup>28</sup> European Business & Innovation Centre Network. Kotisivu: <http://www.ebn.be/>.

<sup>29</sup> The European Network of Living Labs. Kotisivu: <http://www.openlivinglabs.eu/>.

<sup>30</sup> Vrt. tämän alaluvun johdannon keskustelu.

<sup>31</sup> The European Association of Development Agencies. Kotisivu: <http://www.eurada.org/>.

<sup>32</sup> Länsi-Suomen toimiston jäsenyys verkostossa selvisi poikkeuksellisesti EURADA:n verkkosivujen avustuksella.

<sup>33</sup> Kotisivu: <http://www.districtsofcreativity.org/>.

iBSG-verkosto, johon lähes kaikki toimistot kuuluivat, ja joka on aktiivinen juuri Itämeren alueen strategian suhteen. Toisaalta tässä suhteessa on suomalaisperspektiivistä havaittavissa myös toinen merkittävä intressi, nimittäin sijainti unionin ulkorajalla. Sijainti itärajalla on saanut Itä-Suomen maakunnat verkottumaan muiden vastaavassa asemassa olevien alueiden kanssa EU:n ulkorajan yli tapahtuvan kanssakäymisen kehittämiseksi NEEBOR-verkostossa<sup>34</sup>. Tämän kategorian suhde osaan *kaupunki-periferiateemaan* liitetystä verkostoista on monitulkintainen, ja osa niistä olisi toisesta näkökulmasta voitu liittää tähän ryhmään.

**Taulukko 4 Naapurialueiden yhteistyöhön liittyvät verkostot**

Verkosto	Jäsenet
iBSG	Länsi-Suomi, Tampere/Pirkanmaa, Turku/Varsinais-Suomi, Itä- ja Pohjois-Suomi
NEEBOR	Itä- ja Pohjois-Suomi
BSSSC <sup>35</sup>	Helsinki ja Turku/Varsinais-Suomi

Kategorioiden ulkopuolelle jää joukko verkostoja, joihin suomalaiset aluetoimistot kuuluvat, ja joissa ne vaikuttavat aktiivisesti. Tällaisista esimerkkinä voisi mainita esimerkiksi DCRN:n<sup>36</sup>, jossa käsitellään väestönmuutoshaasteiden kimpussa kamppailevien alueiden ongelmia. Pysyvien verkostojen lisäksi toimistoilla on myös väliaikaisia, tilapäiseen tarpeeseen perustettuja verkostoja. Tällaisesta toiminnasta haastateltava 2 kertoi seuraavaa: ”Myöskin se [on hyvä huomata], että näiden vakiintuneitten verkostojen, joissa tehdään pitkäjänteistä työtä, lisäksi on myös tärkeitä löytää tällaisia ad hoc-verkostoja. Eli kun on jotain prosesseja menossa, niin pystytään löytämään täältä sellaisia toimijoita, jotka ajattelee asioista samalla tavalla tai seuraa samantyyppisiä asioita.”

<sup>34</sup> The Network of Eastern External Border Regions. Kotisivu: <http://www.neebor.eu/>.

<sup>35</sup> The Baltic Sea States Subregional Co-operation -verkosto. Kotisivu: <http://www.bsssc.com>.

<sup>36</sup> Demographic Change Regions Network.

**Taulukko 5 Kategorioiden ulkopuolelle jäävät verkostot**

Verkosto	Jäsenet
DCRN	Itä- ja Pohjois-Suomi
CIVITAS Forum Network <sup>37</sup>	Tampere/Pirkanmaa
EPC <sup>38</sup>	Länsi-Suomi

Lisäksi suomalaiset alueet toimivat myös niin sanotuissa alueiden kattojärjestöissä, kuten AER:ssä, EUROCITIES-verkostossa ja CPMR:ssä<sup>39</sup>, joissa kuitenkin päävastuu toiminnasta on selvästi alueilla tai kaupungeilla itsellään Suomen päässä. Koska tutkielma on ensisijaisesti kiinnostunut aluetoimistojen verkostoista Brysselissä, jäävät nämä verkostojäsenyydet ja niiden ominaisuudet pääasiassa tulevaisuuden tutkijoiden pohdittaviksi. Niihin liittyviltä kysymyksiltä ei kuitenkaan ole täysin voitu tässä tutkielmassa silti välttää.

### **5.1.2 Verkostojen pääasiallinen toimintatarkoitus – lobbaus vai hanketyö**

Verkostoja käytetään monenlaisiin eri tarkoituksiin aluetoimistojen työssä. Yksinkertaistettuna aluetoimistojen verkostot voidaan kuitenkin jakaa karkeasti ottaen toimintansa tarkoituksien suhteen kahteen eri päätyyppiin: ensinnäkin EU-edunvalvontaan keskittyviin ja toisekseen maakuntien hanketoimijoita avustaviin. Hanketoimijoiden avustamisella tarkoitetaan pääasiassa tiedonvälitystä liittyen EU:n erillisrahoitusohjelmiin ja avustusta kansainvälisten hankepartnerien etsimisessä rahoitusohjelmien puitteissa. Haastateltava 2 valottaa tätä verkostojen välistä eroa seuraavasti: ”-- Totta kai niissä kaikissa vähän risteytyy ne tavotteet, mutta on selkeetä, että on joitaki verkostoja, jotka on selkeesti ja puhtaasti edunvalvontaan painottuneita, ja jotku on sellasia, että ne tavallaan elää reaali maailman kanssa. Että on edunvalvontaa -- ja sitte on näitä suoraan hanketoimijoille suunnattuja verkostoja, josta löytyy niitä kumppanuuksia.”

Tämä jako ei kuitenkaan ole lähellekään vedenpitävä, ja niinpä useissa verkostoissa nämä roolit risteytyvät ja vaihtuvat aika-ajoin, kuten haastateltava 2:n sitaatin aloituk-

<sup>37</sup> Puhtaaseen kaupunkiliikenteeseen keskittynyt verkosto. Kotisivu: <http://www.civitas.eu/>.

<sup>38</sup> European Policy Center. Itsenäinen EU-asioiden ajatushautomo. Kotisivu: <http://www.epc.eu/>.

<sup>39</sup> Conference of Peripheral Maritime Regions. Kotisivu: <http://www.crpm.org/>.

sesta, ”*totta kai niissä kaikissa vähän risteytyy ne tavotteet*”, saattaakin päätellä. Esimerkiksi EU:n seitsenvuotisia ohjelmakausia valmisteltaessa saattavat pääsääntöisesti hanketoimintaan erikoistuneet verkostot sekaantua vahvastikin edunvalvontaan, ja sen jälkeen siirtyä jälleen enemmän hanketoimijoita avustaviin tehtäviin. Tämä käy ilmi haastateltava 2:n kuvatessa ERRIN-verkoston, jota voi ensisijaisesti pitää hanketoimintaa tukevana verkostona, moniulotteista roolia: ”*Toki -- ERRIN:issäkin, on seurattu edunvalvontanäkökulmaa näitten T&K&I-ohjelmien valmistelussa ja niin poispäin. Ja ne on siten tärkeä osa edunvalvontaakin, mutta niitten rooli jatkuu hyvin konkreettisena sen jälkeen, ku ohjelmat on valmistunu.*”

Käsillä oleva tutkielma keskittyy erityisesti verkostojen käyttöön edunvalvontanäkökulmasta, ja niinpä tulevassa analyysissä tullaankin ensisijaisesti käsittelemään verkostoja lobbausta silmällä pitäen. Kuten kuitenkin aiemmasta osuvasti kävi ilmi, ovat nämä kaksi funktiota poikkeuksetta tiivisti kytköksissä toisiinsa, eikä niitä aina voida selkeästi erottaa toisistaan. Niinpä myöskin verkostot, jotka haastateltavat nimesivät ensisijaisesti hanketoimijoiden tukemiseen keskittyneiksi, saattavat olla tärkeitä myös edunvalvonnan kannalta, ja siten osa myös tämän tutkielman analyysin ydintä. Tämä käy erityisen hyvin ilmi esimerkiksi ERRIN-verkostosta puhuttaessa. Vaikka aiemmassa sitaatissa haastateltava 2 kuvasi sen roolin hyvin käytännönläheiseksi, on sen merkitys myös edunvalvontatyön kannalta usein olennainen, esimerkiksi edunvalvontaa taustoittavan tiedon hankkimisessa, kuten myöhemmässä analyysissä tulee ilmi. Toisaalta on hyvä myös pitää mielessä, että unionin erillisrahoitusohjelmissä on usein kyse suurista rahasummista, jolloin maakunnan hanketoimijoiden menestysmahdollisuuksien parantaminen rahoitushaussa, esimerkiksi edistämällä heidän kansainvälistä verkostoitumistaan, voidaan mieltää tärkeäksi edunvalvonnaksi maakunnan näkökulmasta. Alueellisen EU-edunvalvonnan kuva on siis varsin moniulotteinen.

Seuraavassa luvussa käsitellään haastatteluaineistosta temaattisen analyysin keinoin löydettyjä kolmea EU-toimistojen tapaa hyödyntää Brysselin alueiden verkostoja edunvalvontatyössään.

## 5.2 Edunvalvonta verkostoissa

Luotuamme tutkimuskysymykseen vastaamisen kannalta olennaisen taustoittavan katsauksen siihen, millaisia alueiden verkostoja suomalaisilla aluetoimistoilla on Brysselissä, on aika siirtyä tutkimuskysymyksen varsinaiseen kovaan ytimeen. Tutkielman tavoitteenahan on valaista sitä, *miten suomalaisten alueiden EU-toimistot hyödyntävät Brysselin ylikansallisia verkostoja edunvalvonnassaan*. Verkostojen kartoituksessa hyödynnettiin haastatteluaineiston lisäksi myös aluetoimistojen verkkosivuja. Käsillä oleva osa analyysia pohjautuu kuitenkin ensimmäisestä osiosta poiketen yksinomaan tutkielman tarpeisiin kerättyyn haastatteluaineistoon.

Keskeinen yleishuomio verkostojen roolista edunvalvonnan välineenä kiteytyi parhaiten haastateltava 3:n kommentteihin: ”-- *Verkostot on edunvalvonnan väline. Ne ei oo enempää eikä vähempää, mut ne on yks väline, joiden merkitys täytyy hyödyntää ja analysoida.*” Edelleen samainen haastateltava jalosti ajatustaan seuraavasti: ”*Eli se on edunvalvontaa tukeva toimintamuoto ja myöskin hankeyhteistyötä* <sup>40</sup> *tukeva toimintamuoto.*” Toisin sanottuna verkostotoiminta, on ennen kaikkea maakuntien edunvalvontaa taustoittavaa ja sille edellytyksiä luovaa toimintaa: sitä kautta luodaan edunvalvonnan kannalta elintärkeitä kontakteja, kerätään ”hiljaista tietoa” ja luodaan tunnettuutta omasta alueesta ja sen toimijoista eurooppalaisella tasolla. Toisaalta verkostoissa myös kerätään kriittistä edunvalvontamassaa tukemaan omia edunvalvontahankkeita ja laajemman rintaman suomaa uskottavuutta asioitaessa EU-instituutioiden kanssa. Vaikka usein tilanne tällä saralla onkin se, että verkostojen kautta ajettavat edunvalvontapositiot ovat varsin yleisluontoisia, on niillä kuitenkin merkitys omia yksityiskohtaisempia positioita tukevinä yleislinjauksina. Toisinaan kuitenkin intressit verkostokumppaneiden kanssa ovat niin lähellä toisiaan, että yhteinen, yksityiskohtainenkin edunvalvontaprojekti on mahdollinen. Myös tällaisesta suomalaisilla maakunnilla on kokemusta – jopa lähimenneisyydestä.

Tutkimuskysymyksen kannalta olennaisin osin kaikki haastateltavat kertoivat varsin samankaltaista tarinaa, mikä oli osaltaan selkeänä syynä päätökseen tyytyä kolmeen

---

<sup>40</sup> Hankeyhteistyöllä haastateltava viittaa EU:n lukuisiin erillisrahoitusohjelmiin osallistumiseen, joista rahoitusta hakeakseen ja sitä anoaakseen tulee muodostaa kansainvälinen hankeconsortio, joka koostuu useammista kansallisuuksista. Aluetoimistojen ja verkostoitumisen yhdeksi merkittävimmistä tehtävistä on noussut juuri tiedonkeruu ja -välittäminen liittyen kyseisiin erillisrahoitusohjelmiin, ja kansainvälisten partnereiden etsimisen helpottaminen.

tarinaan suomalaisten aluetoimistojen verkostotoiminnasta, eikä lähteä laajentamaan aineistoa enää lisää. Teemoittelemalla aineistoa aiemmin kuvatulla tavalla <sup>41</sup> tultiin siihen tulokseen, että ne tavat, joita suomalaiset EU-aluetoimistot hyödyntävät alueiden verkostoja edunvalvontatyössään voidaan pääsääntöisesti jakaa kolmeen kategoriaan: *tiedonhankintaan, profiloitumiseen & näkyvyyteen ja kriittisen edunvalvontamassan haalimiseen*. Lisäksi havaittiin yksi kaikkia näitä kategorioita läpileikkaavaa teema, joka nimettiin *kontakteiksi*. Kontakteja voidaan pitää Brysselin lobbaustyön eteenpäin vievänä voimana, joka on ikään kuin polttoainetta lobbauskoneiston moottorille.

### 5.2.1 Kontaktit

*”Ja kontaktit ylipäättään on niin tärkeitä, ettei sitä yleensä monet ymmärrä edes, kuinka tärkeitä ne on”*, painotti haastateltava 1. Tämän tyyppisiä viittauksia kontaktiverkoston keskeisyyteen Brysselin edunvalvonnassa löytyi runsaasti jokaisen haastateltavan puheista. Seuraavissa alaluvuissa ne tavat, joilla aluetoimistot käyttävät verkostoja EU-edunvalvontatyönsä tukemiseen on kasattu kolmen teeman alle. Ennen kuin niitä voidaan käsitellä, on kuitenkin tärkeää huomata, että ne kaikki jakavat yhteisen taustateeman, *kontaktit*. Kaiken verkostotoimintaan liittyvän toiminnan taustalla voidaan aina nähdä kontaktit, joista verkostotoiminnassa määritelmällisestikin on kyse. Mitä ikinä verkostoissa sitten tehdäänkin, on sen perustana se, että se tehdään kumppaneiden kanssa.

Puhuttaessa toimistojen edunvalvontaa taustoittavan tiedon keräämisestä ja prosessoinnista on selvää, että kontaktien kautta haaviin tarttuu tietoa, joka itseltä on saattanut mennä ohi valtavan tietotulvan joukosta. Usein tilanne on jopa se, että kyseessä on tieto vielä valmisteilla olevasta asiasta, jota ei vielä virallisesti ole missään julkaistu. Jälkimmäisessä tapauksessa kontaktien merkitys korostuu entisestään, sillä aluetoimistoille ainoa tapa saada tietoa esimerkiksi komission sisällä valmisteilla olevista asioista on saada tieto kontaktiverkoston kautta. Periaate tällöin on, että jonkun kontaktin tuttavien kaveri työskentelee komissiossa asiasta vastaavassa pääosastossa, ja on esimerkiksi epävirallisella lounaalla kertonut asian olevan valmisteilla. Tällaisen tiedon haalimisessa periaate, mitä laajempi kontaktiverkosto sitä enemmän informaatiota, pätee lähes aukottomasti.

---

<sup>41</sup> Luku 4.4 Tutkimuksen menetelmäkeskustelu



Kontaktit ovat ensiarvoisen tärkeitä myös profiloitumistyössä. Esimerkiksi luottamuksen luominen toimiston edustamaan alueeseen hyvänä yhteistyökumppanina on tehtävä, joka voidaan saavuttaa vain verkostotoiminnan kautta: *”Sitte kun on tavallaan jo tietysti yhteydessä alueiden kanssa, niin luottamus esimerkiksi, että on hyvä partneri, on jo vähän paremmalla pohjalla, ku jos ihan hakuammunnalla etsis partnereita.”*<sup>42</sup>

Haettaessa tukea ja kumppaneita jonkin edunvalvontaposition taakse ovat kontaktit verkostoissa ensiarvoisen tärkeitä. Tarve yhteisille positioille nousee siitä yksinkertaisesta syystä, että laajempi joukko kannanoton takana tuo sille aina lisäuskottavuutta esimerkiksi komission silmissä, kuten muun muassa haastateltava 3 totesi: *”-- Ainahan se on vahvempi jos positiossa on takana useampia toimijoita.”* Yhteisiä positioita ei kuitenkaan luonnollisesti synny ilman kumppaneiden olemassaoloa. Ilman olemassa olevia verkostokumppanuuksia, ei edunvalvontaan tarpeen tullessa ole myöskään helppoa löytää tukea yhtäkkiä. *”Kyllä verkostot täytyy olla olemassa ja niitä täytyy hoitaa, koska sit ku se tulee se edunvalvontatarve, niin se tulee usein aika yllättäen. Silloin niiden verkostosuhteiden täytyy olla olemassa. Niitä ei voi siinä vaiheessa sitte lähteä rakentamaan.”*<sup>43</sup>

Toisaalta kontaktit, joita verkostotoiminnan kautta saadaan, avaavat myös edunvalvonnan kannalta tärkeitä ovia, joita muuten ei toimijoille avautuisi. Yksi haastateltavista kuvasi hänen maakuntansa saaneen kaksi edustajaa, ainoana Suomesta, EU:n korkean tason meriteollisuusstrategiaa valmistelevaan työryhmään, koska toimiston meriteollisuusalan verkoston toimijoilla oli läheiset suhteet strategiaa komissiossa valmistelleisiin toimijoihin. Työryhmäedustuksensa ansioista he pääsivät suoraan vaikuttamaan EU:n politiikan painopisteisiin tällä teollisuuden alalla.

Kontakteista puhuttaessa on kuitenkin pidettävä mielessä, etteivät ne sinällään ole itseisarvo, vaan edunvalvontatyötä tehtäessä verkostoihin tulee satsata strategisesti ja tavoitteellisesti. Haastateltava 3 painotti tämän näkökulman pitämistä kirkkaana mielessä: *”Mutta kyllä mä korostaisin sitä, että verkostoihin täytyy suhtautua strategisesti, jotta niistä saa lisäarvoa. -- Että se on tietysti ihan kivaa semmonen verkostoissa pyö-*

---

<sup>42</sup> Haastateltava 1

<sup>43</sup> Haastateltava 3

*riminen, mut ei se oo tavoitteellista.”* Verkostoissa toimittaessa ja kontaktien kanssa keskusteltaessa on aina pidettävä mielessä oma agenda, ja huolehdittava, että sillä olevat pääasiat saadaan tuotua esiin. Tavoitteita palvelemattomaan verkostoitumiseen ei ole järkevää tuhlaa aikaansa.

Seuraavaksi siirrymme analysoimaan niitä konkreettisia tapoja, joilla suomalaisten EU-toimistot hyödyntävät alueiden verkostoja edunvalvontatyössään. Analyysin myötä on helppo huomata, että kaikkien näiden tapojen taustalla vaikuttavana käyttövoimana ovat kontaktit. Ensimmäisenä puhutaan verkostojen merkityksestä vaikuttavan edunvalvonnan mahdollistavan tiedonhankinnan välineenä.

### **5.2.2 Tiedonhankinta**

Jotta voitaisiin harjoittaa edunvalvontaa, on tiedettävä, millaisia asioita on tulossa käsittelyyn, millaista lainsäädäntöä on valmisteilla ja niin edelleen. Tiivistäen voidaan sanoa, että ellei tiedetä, mitä etuja ja missä kulloinkin on valvottava, ei niitä ole mahdollista valvoa. Myös argumentointi oman edunvalvontaposition puolesta on mahdotonta, elleivät faktat ole hallussa. Periaatteena edunvalvonnassa onkin, kuten seuraavasta sitaatista epäsuorasti käy ilmi, että mitä aiemmin asiaan reagoidaan, sitä tehokkaampaa edunvalvonta on. Jokainen haastateltavista mainitsi edunvalvontatyötä taustoittavan tiedonhankinnan olennaisena verkostoista saatavana hyötynä.

Verkostot mahdollistavat paitsi verkostokumppaneiden verkostoista ja tiedonhankinnasta kertyneiden tietojen hyödyntämisen, myös keskustelun ja tietojen vertailun kautta tapahtuvan tilanneanalyysin. Kaksi kolmesta haastateltavasta yltyi vuolaasti kehumään verkostojen etuja tällä saralla. Haastateltava 2 totesi tiedonhankinnan keskeisyydestä seuraavaa: *"Kyllä niissä osassa verkostoissa on ehkä se itse verkostoituminen tärkeintä, että tietyllä tavalla seurataan, mitä sen verkoston teemaan liittyviä asioita täällä tulee, ja sitte ruvetaan reagoimaan aktiivisesti jo ennen ku tulee jotain akuuttia."* Ainoastaan yksi kolmesta, haastateltava 3, kritisoi liiallista turvautumista verkostoihin edunvalvontaa taustoittavan tiedonhankinnassa. Hänkin kuitenkin myönsi verkostojen arvon epävirallisen tiedon lähteenä, ja kiitteli kahta toimistonsa verkostoista niiden merkittävän informaatioarvon vuoksi.

Koska EU-alue toimistot joutuvat seuraamaan EU-politiikkaa varsin laaja-alaisesti, aina energiapolitiikasta koulutuspolitiikkaan ja kaikkea siltä väliltä, on selvää, että hallintaan otettavan informaation määrä on valtava, ja että seurattavia tietolähteitä on lukematon määrä. Kaikilla seuraamisen ja vaikuttamisen kohteena olevilla politiikkasektoreilla tapahtuu taukoamatta: uusia direktiivejä, rahoitusohjelmia ja aloitteita viritellään jatkuvasti unionin instituutioissa. Erittäin vilkasta tämä toiminta oli tutkielman tekohetkellä, jolloin unionin ohjelmakausi 2007–2013 oli juuri päättymässä, ja uuden ohjelmakauden 2014–2020 rahoitusohjelmia valmisteltiin unionin toimielimissä kuumeisesti, mikä piti myös haastatellut alue toimistot varsin kiireisinä. Tähän liittyen on tärkeä huomioida myös se, ettei alueiden EU-toimistoille edunvalvontaan liittyvässä tiedonhankinnassa riitä yksinomaan olla perillä siitä, millaisia hankkeita on vireillä toimielimissä. On keskeistä olla perillä myös siitä, mitä toiset eurooppalaiset alueet tai muut lobbaajat tahoillaan puuhailevat, ja onko toisten intressiryhmien suunnalta mahdollisesti tiedossa haasteita omalle lobbaustoiminnalle, ja jos kyllä, niin miten haasteeseen tulee reagoida.

On päivän selvää, ettei muutaman hengen suomalaisilla alue toimistoilla ole yksin resursseja selviytyä tästä tietotulvasta. Haastateltava 1 puhui teemaan liittyen verkostotoiminnan osalta seuraavasti: *”No tietysti se tiedonhankinta. Tai tavallaan tietoa löytyy, mutta se mikä on tärkeää niin se korostuu niissä verkostoissa. -- Et semmonen tiedon käsittely, et kun me täällä ollaan joka aihealueen asiantuntijoita, niin se helpottaa sitä myös, että kun käy verkostojen eri tilaisuuksissa tai ERRIN:in työryhmätilaisuuksissa, niin tulee selkeämmäksi se, että mikä on oikeasti tärkeää. Jos istuu täällä ja käy hirveesti tätä valtavaa tietotulvaa läpi, niin se ei onnistu. Verkostot helpottaa silläki tavalla meidän työtä.”* Liittyen edelleen virallisen tietotulvan jäsentämiseen haastateltava 1 jatkoi: *” -- Kyllä jos käy näissä tilaisuuksissa tosi paljon, joita eri verkostot järjestää, niin itelle kirkastuu se kuva, että mikä on tärkeää, että mihin meidän pitäis keskittyä. Ja tietysti pääsee sitte kuulemaan komission henkilöitä.”* Tämän kommentin voidaan ajatella liittyvän lähinnä virallisen tiedon keräämisen ja verkostojen sen jäsentämiseen tarjoamiin hyötyihin. Toisaalta valmisteluvaiheessa tietoa ei komissiosta tai neuvostosta välttämättä tihku kaikkialle informaatiota kovin hyvissä ajoin, ja tällöin erityisesti epävirallisen tiedon rooli nousee keskeiseksi.

Haastatteluissa kävikin ilmi, että alue toimistot hyödyntävät verkostojaan paitsi neulan etsimiseen virallisen EU-tietotulvan heinäsuovasta myös epävirallisen tiedon etsimi-

seen. Epävirallinen, hiljainen tieto on tietoa, joka ei ole peräisin unionin toimielinten tiedotteista, vaan toimistojen työntekijöiden kontakteilta toimielimissä ja kontaktien kontakteilta verkostoista. Tämä epävirallinen tieto mahdollistaa elintärkeää päätösten valmistelun ennakkointia ja mahdollisten esiin nousevien edunvalvontakysymysten valmistelua jo ennen kuin ne ovat edes virallisesti nousseet pöydälle. Haastateltava 2 puhuikin verkostotoiminnan tästä aspektista kuvaavasti: *”Tietyllä tavalla seurataan, että mihin pitää varautua, minkä tyyppisissä asioissa toimitaan.”* Jatkaen edelleen verkostojen kautta toteutettavasta tiedonhankinnasta ennakoimisen mahdollistajana haastateltava 2 totesi myös seuraavaa: *”XX-verkosto<sup>44</sup> muodostuu alueista, joilla on samantyyppiset haasteet, lähtökohdat ja tukiratkaisut mutta tietenki omat kansalliset erityispiirteet. Eliikkä me seurataan aika pitkälle samantyyppisiä asioita, ehkä osittain vähän eri näkökulmasta ja totta kai verkoston sisällä jokaisella on omat kontaktit, niin silloin seuranta on tehokkaampaa. Me pystytään vaihtaan näkemyksiä siitä, että miten meidän näkökulmasta asiat on etenemässä, ja sillä on tällöinen informaativinen iso vaikutus, ku on eri toimijoita omilla sisäisillä verkostoillaan seuraa, niin asiat on tietenki helpompi haarukoida ja löytää tästä EU-kuviosta. Että ku täällä nyt tapahtuu niin monella tasolla ja kenelläkään ei voi olla sellasta kattavaa suhdeverkostoa, jolla löytys kaikki se näkökulma, että missä mennään.”* Sitaatti kertoo selkeästi, että verkostoja käytetään paikkaamaan toimiston omissa kontakteissa väistämättä esiintyviä puutteita tiedonkeräystarkoituksissa. Koska minkään yksittäisen toimiston, varsinkaan suomalaisen pienen EU-toimiston, henkilöstöllä ei ole mahdollisuutta tuntea jokaisesta asiasta vastaavaa komission virkamiestä, täytyy tätä puutetta korvata jotenkin. Verkostot astuvat kuvioon tässä. Keskusteltaessa verkostokokouksissa samaa asiaa hieman eri näkökulmasta seuraavien ihmisten kanssa, joilla on eri kansalaisuuksista koostuvia omia kontaktiverkostojaan, saadaan tietoa myös oman – auttamatta rajallisen – kontaktiverkoston ulkopuolelta. Verkostotoiminnan epävirallista tietoa tuovaa vaikutusta kuvaa hyvin myös verkostoihin tiedonlähteenä haastatelluista skeptisimmin suhtautuneen haastateltava 3:n kommentti: *”Toki minäkin olen saanut paljon sellasta tietoa verkostojen kautta, jota ei muuten saisi.”*

Edellisestä kappaleesta löytyvä, haastateltava 2:n pitkäkökinä lainaus liittyy toisaalta paitsi ennakoivan toiminnan mahdollistavan tiedon keräämiseen, myös kokonaiskuvan muo-

---

<sup>44</sup> Verkoston nimi jätetty mainitsematta haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

dostamiseen verkostotoiminnan myötä tapahtuvan tietojen vertailun myötä. Koska EU:ssa ”tapahtuu niin monella tasolla, ja ei kenelläkään voi olla sellasta kattavaa suhdeverkostoa, jolla löytys kaikki se näkökulma että missä mennään”<sup>45</sup>, ovat asiat auttamatta monimutkaisia, ja niihin liittyy aina monia erilaisia tulkintoja ja näkökulmia, on tärkeää puida asiaa monesta eri näkökulmasta, jotta kokonaisuus voidaan hahmottaa. Tai toisin sanoin, edelleen haastateltava 2:ta lainaten: ”-- Asiat on tietenkin helpompi haarukoida ja löytää tästä EU-kuviosta.”

Kaikista näistä hyödyistä huolimatta verkostoihin tiedon – niin epävirallisen kuin virallisenkin – lähteenä tulee suhtautua kriittisesti. Haastateltava 3 varoitti liiallisesta tukeutumisesta verkostoihin tiedonkeruussa seuraavan dialogin mukaisesti:

Haastattelija: ”Aiemmissa haastatteluissa on suuresti korostunu nimenomaan tää tiedonvaihto verkostoissa. Että jos ei niissä toimittais, niin ei saatais sitä tietoa siitä, mitkä on tavallaan ne olennaiset asiat, ja mistä muutkin puhuu. Mikä on tavallaan nyt se ajankohtainen asia.”

Haastateltava 3: ”Joo, kyllä se varmaan näinkin on, mut ei se mun mielestä primäärilähde ole kyllä. Kyllä minä teen tiedonseurantaa myöskin paljon muualla kuin verkostoissa, et se on tämmönen täydentävä, mut joka tapauksessa kyl täytyy seurantaa tehdä muuallakin.”

Toisaalta tiedonhankinnan suhteen verkostot myös selkeästi jakautuvat niihin joiden kautta tietoa hankitaan runsaasti ja niihin, joiden informatiivinen merkitys ei ole niin suuri. Tämä käy ilmi haastateltava 3:n kommentista: ”Mut riippuu myöskin hyvin paljon tän verkoston toimintatavasta. Että esimerkiksi joku ERRIN, joka järjestää infobriefing-tilaisuuksia, niin siinä kyl korostuu tämä, että sieltä saa todella tietoa ja kykenee pysymään hyvin kärryillä siitä, mikä on ajankohtasta. Mutta jos otetaan joku muu vähän löyhempi verkosto, niinku joku iBSG --, niin ei niillä oo sellasta toimintaa, et se olis tällasta säännöllistä systemaattista tapaamista, jossa käsitellään kaikille yhteisesti tärkeitä asioita.”

---

<sup>45</sup> Kuten haastateltava 2 totesi edellisessä kappaleessa.

Lisäksi haastatteluissa kävi ilmi, että tehokas tiedonkeruu verkostoissa edellyttää aktiivista mukanaoloa verkoston toiminnassa. Verkostoissa on usein mukana aluetoimistoja, jotka ovat jollain tasolla kiinnostuneita kyseisistä verkostoista, mutta eivät kuitenkaan aktiivisesti osallistu toimintaan. Tämä käy osuvasti ilmi haastateltava 1:n kuvaillessa yhden toimistonsa verkoston jäsenten aktiivisuutta: *”Olisko viitisentoista silleen, että tulee yleensä kokouksiin. Sitte noin kaksikymmentä tai vähän yli on silleen jollaki tavalla mukana.”* Haastateltava 1:n mukaan aktiivinen osallistuminen luo merkittävästi paremmat edellytykset informaation keräämiselle verkostoista, kuin verkoston ulkokehälle jättäytyminen. Tässä hän kuvaa ilmiötä liittyen laajan tutkimus- ja innovaatioasioiden verkoston, ERRIN:in toimintaan: *”No tuota, silloin ku mun edeltäjä XX<sup>46</sup> oli vielä täällä, niin hän oli itse asiassa tuossa policy WG:ssä<sup>47</sup> tosi aktiivinen, niin varmasti siitä on ollu tosi paljon hyötyä tulevan ohjelmakauden valmistelussa. Siitä saa sellasta tietoo nopeemmin ja muuta.”* Kuten analyysin alussa jo huomautettiin valitsevat aluetoimistot kuitenkin verkostoaktiivisuutensa varsin tarkasti, ja niinpä ulkokehälle jättäytymistä osassa toimiston verkostoja voidaan monissa tapauksissa resurssikysymysten vuoksi pitää strategisena valintana. Tästä todistaa haastateltava 3:n jo aiemminkin siteerattu lausunto: *”Mutta me valitaan siis meidän verkostoaktiivisuus hyvinkin tarkkaan sillä tavalla, että se tukee juuri tällä hetkellä meille tärkeitä edunvalvonta-asioita, että me toimitaan kun on rajoitetut resurssit, niin me ollaan hyvinkin tarkasti määritelty meidän toiminnan painopisteet täällä.”*

Vaikka verkostot pääsääntöisesti ovatkin välineitä, joita aluetoimistot hyödyntävät edunvalvontatyötään tukevan tiedon keräämiseen, voi osaa verkostoista tässä suhteessa paremminkin luonnehtia edunvalvonta-areenoiksi sellaisenaan. Tällöin kyse on lähinnä laajapohjaisista kattojärjestöistä<sup>48</sup>, kuten AER:stä. Niissä suomalaisten alueiden voidaan nähdä toimivan, pienen kokonsa ja siten rajallisen vaikutusvaltansa vuoksi, enemmänkin tarkkailevassa asemassa. Näissä verkostoissa toimitaan, jotta voidaan olla perillä siitä, mitä isot ja vaikutusvaltaiset alueet suunnittelevat, ja millaisia aloitteita niiden suunnalta on tulossa. Tämän tyypisissä verkostoissa aluetoimistot itse eivät kuitenkaan ole jäseninä, vaan jäsenyys hoituu suoraan alueen maakuntien kautta. Niinpä aihepiiri ei

<sup>46</sup> Edeltäjän nimi poistettu haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

<sup>47</sup> Working Group eli työryhmä. ERRIN-verkostossa toimii lukuisia eri politiikka-alojen ympärille keskitettyjä työryhmiä, joiden toimintaan verkoston jäsenet osallistuvat strategisten painopisteidensä mukaisesti.

<sup>48</sup> Katso luku 2.4 Alueiden verkostoista.

ole tämän tutkielman keskeisintä ydintä, eikä sitä siten haastatteluissa käsitelty kovin syväluotaavasti. Kaikesta huolimatta sitä ei ole mahdollista sivuuttaa puhuttaessa alueiden edunvalvonnasta verkostoissa.

Edellä kuvatun kaltaista verkostotoimintaa haastateltava 2 kuvasi seuraavasti: *”Sitte on taas verkostoja, joissa laajemmat toimijat seuraa asioita. Niin totta kai niissä pyritään ehkä enemmän seuraamaan, että minkä tyyppisiä kannanmuodostuksia eurooppalaisilla alueilla on tulossa, ja se että onko siinä mahdollisuuksia vaikuttaa.”* Kärjistetysti kuvaa voitaisiin haastateltava 2:n mukaan rankasti yksinkertaistaa toteamalla suomalaisten maakuntien *”olevan myös siellä missä kilpailija tekee suunnitelmiaan”*. Kilpailijoista tässä yhteydessä puhutaan siksi, että suomalaisilla alueilla on tiettyjä, erityisesti aluepolitiikkaan liittyviä, erityisuuksia, joista myös muut alueet Euroopassa ovat kiinnostuneita. Edelleen haastateltava 2:ta kattojärjestöihin liittyen lainaten: *”Siellä on hyvin vahvoja, aktiivisia toimijoita, jotka saa oman viestinsä läpi ja ne viestit on joskus jopa vähän haitallisia meille. Mutta ennen kaikkea siinä on se, että kun siellä on alueita, jotka pyrkii samalle apajalle ku me, että tiedetään tavallaan siitä.”*

Vaikka nämä kattojärjestöt ovatkin edellä kuvatulla tavalla edunvalvonnan paikkoja jo sinällään, liittyy niiden jäsenyyteen tiedonhankintamahdollisuuksia myös perinteisemmässä mielessä, mistä haastateltava 2 totesi seuraavaa: *”Totta kai sitä kautta myös näkee. Näillä isoilla järjestöillä on aika tiivis yhteydenpito instituutioihin, niin siinä totta kai saa semmosta vähän ennakoivaa tietoa, että mitä lähtee tapahtumaan.”*

Tässä alaluvussa on käsitelty ensimmäinen haastatteluaineistoa teemoittelemalla löydetty keskeinen tapa, jolla suomalaisten EU-alueoimistot hyödyntävät Brysselin alueiden verkostoja EU-edunvalvonnassaan. Tämä tapa on ennakoivan ja älykkään EU-edunvalvontatyön mahdollistavan tiedon kerääminen, jonka saavuttamiseksi mahdollisimman laaja kontaktiverkosto on elintärkeä – erityisesti silloin, kun kyse on niin sanotusta epävirallisesta tiedosta, jota ei virallisia tietolähteitä seuraamalla ole käytännössä mahdollista saada käsiinsä. Kompensoidakseen verrattain pieniä henkilöstöresurssejaan toimistojen voidaan sanoa käyttävän erilaisten aihepiirien ympärille rakennettuja verkostoja laajentamaan kontaktipintaansa Brysselissä. Näin päästään hyötymään kumppaneiden kontaktien kautta saaduista tiedoista, ja kumppanit hyötyvät vastavuoroisesti suomalaisten omien kontaktien kautta keräämistä tiedoista. Kyseessä on parhaimmillaan

eräänlainen *win-win*-tilanne. Toisaalta mielessä on kuitenkin pidettävä verkostoista saatavan tiedon rajoitteet ja niistä riippumattoman tiedonhankinnan laiminlyöntiä on vältettävä. Tietolähteiden on oltava mahdollisimman monipuolisia. Lisäksi todettiin, että jotkut laajapohjaiset verkostot ovat edunvalvonnan työkalun sijasta tietyllä tavalla edunvalvonta-areenoita itsessään. Näissä verkostoissa pyritään EU-päätöksenteon valmistelun seurannan lisäksi monitoroimaan vaikutusvaltaisten eurooppalaisten alueiden kannanmuodostusta, ja tarkkailemaan sieltä omalle edunvalvonnalle mahdollisesti nousevia haasteita.

Seuraavassa alaluvussa käsitellään haastatteluaineistoa teemoittelemalla havaittua toista suomalaisten aluetoimistojen verkostotoiminnan muotoa. Tämä toimintamuoto on alueen profiloiminen ja näkyvyyden parantaminen EU-tasolla.

### 5.2.3 Näkyvyys ja profiloituminen

Tutkielman tarpeisiin on omaksuttu edunvalvonnan eli lobbauksen määritelmä,<sup>49</sup> jonka mukaan edunvalvontaan kuuluu aina kaksi puolta *public affairs* ja *public relations*. Näistä edellinen viittaa suoraan julkisen vallan päätöksentekoon vaikuttamiseen. Jälkimmäinen taas viittaa omien tavoitteiden ja kärkihankkeiden saattamiseen julkiselle agendalle – potentiaalisten kumppaneiden ja vaikutusyritysten kohteena olevien julkisten instituutioiden tajuntaan. Tämän teeman voidaan mieltää käsittelevän sitä, miten suomalaiset EU-aluetoimistot edunvalvontatyössään hyödyntävät Brysselin verkostoja tämän jälkimmäisen julkisuusfunktion toteuttamiseen. Teemoiteltaessa aineistoa kävi selväksi, että monet haastateltavien kuvamaat tilanteet, joissa verkostoja oli hyödynnetty, liittyivät suoraan tämän kaltaiseen toimintaan. Teemaan liittyvät haastateltavien anekdootit ja lausunnot niputettiin yhteen ja teema nimettiin *Näkyvyydeksi ja profiloitumiseksi*. Seuraavassa kuvataan niitä tapoja, joilla suomalaiset alueet luovat itseään ja tavoitteitaan tunnetuksi eurooppalaisten kumppaneiden ja instituutioiden keskuudessa hyödyntäen tässä Brysselin alueiden verkostoja.

*”Verkostotoiminta tuo lisäarvoa erityisesti sen oman alueen profiloitumiseen”*, totesi haastateltava 3 kuvatessaan verkostotoiminnan hänen mielestään merkittävintä hyötyä edunvalvontatyölle. Hän jatkoi edelleen esimerkeillä siitä, millaisissa tilanteissa hänen

---

<sup>49</sup> Katso luku 2.1 Lobbauksesta ja Euroopan unionin poliittisesta järjestelmästä.



toimistonsa on erityisesti hyödyntänyt verkostojen tarjoamia mahdollisuuksia tiedon levittämiseen ja alueensa profiloimiseen kansainvälisillä areenoilla: ”*Kun meillä on kerrottavaa, profiloitavaa, jos ollaan menestytty jossain. [Meille]<sup>50</sup> tulee esimerkiksi [merkittävä EU-konferenssi]<sup>51</sup>, ja nyt todella näyttää vahvasti siltä, että nyt me saadaan lisäksi [merkittävän EU-tapahtuman isännöinti]<sup>52</sup> Suomeen. Niin tällasten asioiden tiedon levittämisessä verkostot on tärkeitä.*” Korkean tason eurooppalaisten konferenssien ja tapahtumien isännöiminen on EU-edunvalvonnan *public affairs* -toiminnalle ensiarvoisen tärkeää, sillä se tarjoaa mahdollisuuksia tuoda esille omaa tavoitteitaan, ja nostaa niitä eurooppalaiselle agendalle. Kuvatus kaltainen toiminta liittyy usein jonkin omalle alueelle keskeisen hankkeen markkinointiin ja siihen liittyvän tiedon lisäämiseen EU-tasolla. Haastateltava 3 vielä tiivistä kuvaavasti tämän merkityksen keskeisyyden: ”*Mä oon käyttänyt ennen kaikkea markkinointiviestinnän välineenä näitä verkostoja.*”

Toisaalta keino toimii myös ennen kuin varsinaista hanketta on olemassa. Uskottavuus ja luotettavuus yhteiskumppaneiden silmissä on voitettava puolelleen ennen kuin Euroopan tasoista hanketta, konferenssia tai tapahtumaa voidaan edes alkaa todenteolla valmistelevaan. Arkipäiväisemmällä tasolla tämä liittyy erityisesti EU:n erityisrahoitusohjelmien toimintaan esimerkiksi tutkimuksen ja innovaatioiden aloilla. Voidakseen saada Brysselistä jaossa olevaa, usein merkittävääkin, EU-tukea hankkeelle on alueen toimijoiden pääsääntöisesti kyettävä rekrytoimaan hankkeen ympärille kansainvälinen hankekonsortio, joiden muodostamisessa maakuntien EU-toimistot avustavat alueensa toimijoita. Työssä hyödynnetään runsaasti myös verkostoja. Hankeyhteistyö ei ole kuitenkaan käytännössä mahdollista, elleivät alue ja alueen toimijat ole tunnettuja ja hyväksi havaittuja eurooppalaisia kumppaneita. Kaikki haastateltavat käsitelivät aihepiiriä haastatteluissaan, mikä kertoo tämän yhteistyön ja maakunnan EU-rahoitusmahdollisuuksien edistämisen keskeisyydestä edunvalvontatyössä. Haastateltava 3 totesi aiheesta näin: ”*Joo ja se alueen profiloituminen, et millä tavalla kollegat täällä mieltävät sinun alueesi. Sillä on merkitystä. Koska se saattaa taas lisätä esimerkiksi yhteydenottoja muiden alueiden kollegoilta, vaikka hankeyhteistyön tiimoilta.*”

---

<sup>50</sup> Tiedoista poistettu konferenssin järjestämispaikka ja ajankohta haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

<sup>51</sup> Tiedoista poistettu konferenssin nimi haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

<sup>52</sup> Tiedoista poistettu tapahtuman tiedot haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

Profiloitumisen kohteena on varsin usein eurooppalaisten vertaisyhteistyökumppaneiden sijaan EU-komissio. Komissio on, kuten aiemmin<sup>53</sup> todettiin, keskeisin lobbauksen kohde eurooppalaisille alueille, ja niinpä aluetoimistoille onkin tärkeää luoda itsestään kiinnostava ja asiantunteva kuva komission toimijoiden suuntaan. Apuna tähän käytetään myös verkostoja, ja niiden tunnettua, vakiintunutta asemaa komission suuntaan. Tämä käy selkeästi ilmi haastateltava 2:n puheenvuorosta: *”Ja kyllähän meillä on muutamia verkostoja, joilla on vielä pitkä perinne, elikkä on vuosikausia, parhaimmillaan toistakymmentä vuottakin, pyritty viemään sitä viestiä eteenpäin, niin kyllä se on tullu tutuksi tavoitteet ja myöski se niiden merkitys instituutioille. Ja myöskin komission lisäksi tietenki parlamentti on tärkeä jonne viedään viestiä.”* Lausunto kertoo siitä, että verkostojen pitkät perinteet ja jatkuvuus tekevät verkostosta luotettavan ja pitkäjänteisen yhteistyökumppanin komission suuntaan. Verkoston jäsenyyden myötä aluetoimisto pääsee nauttimaan verkoston luomista hyvistä mielikuvista komission suunnalla, ja edistämään siten tavoitteitaan helpommin kuin yksinäisenä, tuntemattomampana tekijänä.

Verkostot pyrkivät profiloitumaan aktiivisesti Euroopan komission suuntaan, ja ovat innokkaita sopimaan tapaamisia komission edustajien kanssa tehdäkseen tavoitteitaan ja mahdollisia huoliaan tunnetuksi komission virkamiesten keskuudessa. Eräs haastateltava 1:n verrattain uusista verkostoista oli toiminut tyypillisesti asian suhteen: *”Esimerkiksi se XX-verkosto<sup>54</sup> on käynyt komissiossa niin sanotusti esittäytymässä ja meidät tunnetaan. Niin sit on helpompi myös saada tietoa ja lähteä liikkeelle mahdollisimman nopeesti.”*

Monien verkostojen keskeinen tavoite onkin tulla tunnetuksi komission toimijoiden keskuudessa, ja saavuttaa mahdollisimman vakiintunut varteenotettavan neuvonantajan rooli komission silmissä. Mikäli verkosto onnistuu saavuttamaan tällaisen asiantuntijaseman, pääsee se jo varsin aikaisessa vaiheessa mukaan päätöksenteon valmisteluun. Erään verkostonsa tämän suuntaisia pyrkimyksiä haastateltava kaksi luonnehti seuraavasti: *”-- Tarkotus ois, että meistä vois tulla myös sellanen että komissio on jo meistä*

---

<sup>53</sup>Katso luku 2.2 *Alueellisesta edunvalvonnasta Brysselissä.*

<sup>54</sup> Verkoston nimeä ei mainita haastateltavan anonyymiteetin turvaamiseksi.

tietonen ja käyttää meitä hyväksi tän innovaatiokumppanuuden<sup>55</sup> toteuttamisessa.” Tällöin omalla agendalla olevien huolien ja tavoitteiden saaminen komission lainsäädäntöä ja rahoitusohjelmia valmistelevien virkamiesten tietoisuuteen on taattu. Toisinaan jokin toimijoiden omien intressiensä mukaisesti perustama verkosto tavallaan siirtyy komission työkaluksi, komission syventäessä yhteistyötä verkoston kanssa viralliselle tasolle asti. Nämä tilanteet ovat oivallisia mahdollisuuksia alueille uittaa omia prioriteettejaan, ja jopa itse luomiaan ”platformeja” suoraan komission työhön. Haastateltava 1 kuvasi tätä haastattelussaan: ”Usein verkostot toivoo, että komissio pariutuis verkoston kanssa, ottaisi sen tavallaan työkalukseen. Jos verkostolla on jo valmiit kontaktit ja yhteydet luotuna, niin komissio voi hyödyntää tätä. Olemassa olevat verkostot kuuntelee kyl tarkalla korvalla, mitä komissio haluaa ja sitten yritetään tarjota kaikenlaista komissiolle, että se ottaisi kiinni ideoista ja syventäisi yhteistyötä.”

Profiloitumisesta puhuttaessa on hyvä pitää mielessä suomalaisten maakuntien pieni koko ja varsinaisen vahvan ja valtiovallasta riippumattoman aluehallintotason puute Suomessa.<sup>56</sup> Lisäksi on tärkeää huomata, että suurin osa suomalaisista EU-alue toimistoista edustaa useampia kuin yhtä maakuntaa tai kaupunkia, eikä profiloituminen siten ole eurooppalaisella tasolla aina helppoa, koska kotimaassakin toimiston edustamien maakuntien profiilit ovat toistaan poikkeavia, ja niiden hallinnot pitkälti toisistaan riippumattomia. Tilanteen ollessa tämä, auttaa profiloitumisessa yhteistyö suurten ja vaikutusvaltaisten alueiden kanssa, mikä luo positiivisia mielikuvia kansainvälisten yhteiskumppaneiden ja Euroopan unionin toimielinten lisäksi myös kotimaisten alueellisten toimijoiden keskuudessa. Erityisesti haastateltava 1 käsitteli tätä problematiikkaa ja verkostojen sen ratkaisemiseksi tarjoamia mahdollisuuksia haastattelussaan: ”Jos me lähetään isojen alueiden kuten Toscanan tai Baijerin tai muuta mukaan, niin kyllähän siitä saadaan nimeä itsellemme. Ku [toimiston lähettäjämaakunnat]<sup>57</sup> nyt silleen ei edes oo virallisesti mikään yks yhtenäinen alue.”

Kuten edellisessä kappaleessa jo hieman vihjattiinkin, ovat eurooppalaisen tason profiloitumisen kohteena osaltaan myös kotimaiset toimijat. Ensinnäkin kyseessä ovat oman

---

<sup>55</sup> Innovaatiokumppanuus on EU:n lanseeraama uusi toimintamuoto eurooppalaisen tutkimus- ja innovaatiotoiminnan yhteistyön tiivistämiseksi ja kehittämiseksi.

<sup>56</sup> Kuten käy ilmi kappaleesta 2.3 *Suomalaiset alueet etujaan puolustamassa*.

<sup>57</sup> Toimiston lähettäjäalueiden Brysselin toiminnassa käyttämä yhteisnimi poistettu sitaatista haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

alueen toimijat, joiden kansainvälistäminen ja aktivoiminen myös on yksi tärkeä EU-toimistojen tavoite. ”Kyllä alueiden toimijoiden kansainvälistäminen on todella tärkeätä!”, innostui haastateltava 3 painottamaan. Aiemmin mainittu kansainvälinen hanke-toiminta on välttämätön edellytys EU-rahoituksen saamiselle, mihin useat suomalaisten maakuntien hanketoimijat vasta olivat tutkielman tekohetkellä heräämässä. Koska rahoituksessa on kyse mittavista summista suomalaisten maakuntien mittakaavassa, on rahoituksen imuroiminen maakuntiin keskeinen edunvalvonta-asia. Lisäksi parhaiden käytäntöjen omaksumiseen ja kansainväliseen vertailuun liittyvät mahdollisuudet oman toiminnan kehittämiseksi, jotka verkostot myös osaltaan mahdollistavat, ovat tärkeitä. Haastateltava 2 kuvasi merkitystä seuraavasti: ”-- Kaikilla maakunnilla varmasti on se sama ongelma, että tulee vähän semmonen kotipesäsokeus, että tehdään niitä omia asioita siellä Suomen kontekstissa, ja unohdetaan eurooppalainen ulottuvuus. -- Se rikastuttaa tosi paljon ja avaa silmiä, jos on kontaktissa eurooppalaisiin kumppaneihin.” Profiloitumalla vahvasti jollakin toimialueella alueella Euroopassa ”saadaan nostetta Suomen päässä ja -- voidaan saada kansallisella tasolla positiivisia mielikuvia aikaan”, kuten haastateltava 1 totesi.

Näin ollen maakuntien EU-edunvalvonnan voi nähdä tietyssä mielessä myös kohdistuvan maakunnan omiin toimijoihin, joiden keskuudessa tietoisuutta unionin ja kansainvälisen hanketoiminnan mahdollisuuksista on lisättävä, jotta niitä voidaan ylipäättään ajatella hyödynnettävän. Rahoituksen saamista omiin maakuntiin on turha edistää, ellei rahoitukselle ole siellä ottajia. EU-toimistot pyrkivät saamaan alueen asiantuntijat aktivoitumaan suoraan eurooppalaisella tasolla ja edunvalvontaverkostoissa myös siksi, että kunkin alan asiaosaaminen luonnollisesti kussakin maakunnassa löytyy Brysselin toimiston sijaan Suomen päästä. Niinpä alueen erityispiirteiden korostamisen ja kansainvälisten mahdollisuuksien ja rahoituksen optimaalisen hyödyntämisen mahdollistamiseksi, alueen toimijat on tuotava mahdollisimman lähellä eurooppalaisia verkostoja, kuten haastateltava 3 seuraavan sitaatin sanoin painotti: ”Mut ERRIN esim. on myöskin hyvä verkosto, ei vaan Brysselin toimistolle vaan myös asiantuntijoille siellä kotipäässä. Että se on se, mitä minäkin yritän mahdollisimman paljon tehdä nyt, et aktivoisin meidän alueiden tutkijoita ja aluekehittäjiä hyödyntämään suoraan sitä verkostoa ilman, että Brysselin toimiston täytyy olla siinä välissä. Tää on myöskin mahdollinen tärkeä lisäarvo.”

Eurooppalainen profiloituminen palvelee osaltaan myös edunvalvontaa kansallisen tason keskusvallan suuntaan. Olemalla aktiivisesti mukana eurooppalaisissa verkostoissa, saadaan vipuvartta ja etulyöntiasemaa profiloitumalla kansallisen tason edelläkävijöinä alueelle tärkeillä toimialoilla. ”Esimerkiksi se, että me ollaan oltu aktiivisia XX-verkostossa<sup>58</sup> ja siinä innovaatiokumppaanuudessa täällä päässä, niin maa- ja metsätalousministeriöstä on otettu meihin suoraan yhteyttä sen takia, et kyllä se toimii ihan kansallisella puolellaki”, kuvaili haastateltava 1.

Kaiken kaikkiaan aktiivinen profiloituminen luo mahdollisuuksia kontaktiverkoston luomiseen, ja tietyllä alalla Brysselissä vahvasti profiloituneiden alueiden nähdään saavan parempia mahdollisuuksia osallistua erilaisiin rahoitusohjelmiin ja jopa EU-politiikan ja ohjelmasisältöjen valmisteluun. ”Kyl se varmaan enemmän sitä edunvalvontaa on, et me halutaan profiloitua ja olla alusta asti liikkeellä, ku tulee. Et tarttua tavallaan siihen, mitä komissio tarjoaa ja lähteä innokkaasti mukaan, ja sillä tavalla toivoo, että voitais vaikuttaa niihin ohjelmien sisältöön ja muuta”, kuvasi haastateltava 1 verkostoissa profiloitumisen merkitystä aikaisen vaiheen vaikuttamisen kannalta.

Tässä teemassa ollaan todettu, että yksi merkittävä lisäarvo aluetoimistojen verkostoitumisessa edunvalvontamielessä ovat sen avaamat mahdollisuudet profiloitumiseen ja agendan luomiseen. Tämä teema liittyy läheisesti tutkielman tarpeisiin omaksuttuun edunvalvonnan määritelmään, jonka mukaan edunvalvonnassa on aina kaksi puolta, joista toinen on suoranainen poliittisiin päättäjiin vaikuttaminen ja toinen eräänlainen PR-puoli, jossa omia tavoitteita tehdään tunnetuksi yhteistyökumppaneiden, EU-instituutioiden ja yleisön keskuudessa. Aktiivinen toiminta verkostoissa luo alueelle profiilia tietyillä toimialoilla, ja helpottaa siten kansainvälisten kumppaneiden löytymistä niin hankekumppanuus- kuin edunvalvontamielessäkin. Lisäksi profiloituminen alan asiantuntijana lisää alueen toimijoiden todennäköisyyksiä päästä edunvalvonnan kannalta hedelmällisiin neuvonantajarooleihin komission politiikkaa valmistelevien tahojen suunnalla. Toisaalta aktiivinen profiloituminen ja näkyvät kumppanuudet Euroopassa luovat mahdollisuuksia myös kotimaassa luomalla nostetta alueen toimijoiden keskuudessa, mikä on edellytys sille, että EU-edunvalvonnalla hankitut mahdollisuudet ylipäänsä tulevat hyödynnetyiksi. Lisäksi alueen rooli saattaa tulla keskeiseksi kansallisella

---

<sup>58</sup> Verkoston nimi poistettu haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

tasolla eurooppalaisen kokemuksen ja ennakoivan toimintatavan herättämän huomion ansiosta, mikä taas luo mahdollisuuksia muokata agenda kotimaisilla kentillä.

#### 5.2.4 Kriittinen massa edunvalvontaviestin taakse

*”-- Joitaki verkostoja käytetään hyvin aktiivisesti oman [edunvalvonta]viestin eteenpäinviemiseen. Verkostoilla on se merkitys, että ne on yleensä etabloituneet tänne, että sellanen ku yli rajojen pystytään tiettyä viestiä viemään, niin siinä usein sitten vastaanottajan kynnys kuunnella on huomattavasti matalampi, ku yksittäisten toimijoiden. Että ku täällä nyt tällasta alueiden välistä yhteistyötä kuitenkin kannatetaan ja kunnioitetaan aika paljon.”* Lainaus haastateltava 2:lta puhuu omaa kieltään verkostojen merkityksestä maakuntien EU-edunvalvonnan pönkittämisessä. Brysselin loppumattoman lobbarien meren seasta on yksinkertaisesti helpompi erottua, ja saada uskottavuutta viestilleen, kun ajaa asiaansa yhdessä muiden samanmielisten kanssa laajana rintamana. Tähän liittyy osaltaan myös komission agenda Euroopan alueiden yhteistyön kehittämiseksi, johon haastateltavan kommentti, *”-- alueiden välistä yhteistyötä kuitenkin kannatetaan ja kunnioitetaan aika paljon --”*, suoranaisesti liittyy. Seurauksena näistä tavoitteista komission voidaan lähtökohtaisesti ajatella kuuntelevan mieluummin toistensa kanssa sopuisassa yhteistyössä olevia alueita, kuin jokaisen omaan suuntaansa tempoilevaa edunvalvontaa. Kun edellisessä luvussa käsitelty toiminta liittyi edunvalvonnan *public relations* -puoleen, liittyy tässä luvussa käsiteltävä toiminta taas sen *public affairs* -puoleen<sup>59</sup>. Nyt käsiteltävässä teemassa on siis kyse konkreettisesta lobbauksesta, jonka tavoitteena on päätöksentekijöiden taivuttelemisen alueelle suotuisan politiikkavaihtoehdon tai hankkeen taakse.

Seuraavasta haastateltava 1:n puheenvuorosta käy selkeästi ilmi se verkostojen merkitys suomalaisalueiden edunvalvonnalle, joka johtuu suomalaisten alueiden ja niiden edunvalvontakoneistojen pienuudesta. *”Ensinnäki ne [verkostot] tarjoaa sitä kriittistä massaa, mikä meiltä puuttuu. Me ollaan kolmen hengen toimisto ja edustetaan neljää eurooppalaisittain tosi pientä aluetta, et me saadaan siinä sellasta vaikuttavuutta, mitä ei yksin saatais.”* Suomalaiset alueelliset toimijat pyrkivät EU-edunvalvonnassaan hyödyntämään verkostoja saavuttaakseen Brysselissä kokoaan suuremman painoarvon. Kriittisellä massalla viitataan viestin vaikuttavaan esittämiseen vaadittavaan määrään

---

<sup>59</sup> Katso kappale 2.1 Lobbauksesta ja Euroopan unionin poliittisesta järjestelmästä.

toimijoita. Monen tyyppisten asioiden edistämiseen tarvitaan kumppaneita Brysselissä, sillä yksin suomalaiset alueet edustavat kovin pientä väestöpohjaa. On myös asioita, joita ei järkevästi voida edistää, elleivät kaikki siihen liittyvät tahot puhu yhteistä kieltä hankkeen puolesta. Seuraava esimerkki havainnollistaa, että jotkut edunvalvontaprojektit edellyttävät toteutuakseen kansainvälistä verkostoitumista ja määrätietoista yhteistyötä Brysselin päässä. Samaan aikaan esimerkki on myös kuvaus siitä, että toisinaan intressit kansainvälisten yhteistyökumppaneiden kanssa ovat niin lähellä toisiaan, että verrattain yksityiskohtaisenkin edunvalvontakysymyksen taakse voidaan ryhmittäytyä yhtenä rintamana ja työskennellä tiiviissä verkostoyhteistyössä.

Perämeren liikennekäytävän saaminen osaksi eurooppalaista TEN-T-liikenneyhteysverkostoa, jonka yhteyksille on korvamerkitty erillistä EU-kehittämisrahoitusta, oli tutkielman tekohetkellä tuoreessa muistissa oleva menestystarina Brysselin verkostotoiminnan merkityksestä. Suomessa liikennekäytävä käsittää lähinnä länsirannikon merkittäviä rautatieyhteyksiä, joiden parantaminen on maakunnallisten intressien lisäksi myös Suomen kansallinen etu. Useat suomalaisista aluetoimistoista osallistuivat edunvalvontaprojektiin Brysselissä yhteistyöverkostossa ruotsalaisten aluetoimistojen kanssa liikennekäytävän saamiseksi osaksi TEN-T-verkkoa. Vaikka kyseinen Bothnian Corridor -verkosto ei ollutkaan, haastateltava 1:n sanoin, *”mikään semmonen virallinen verkosto, vaan siinä on päätetty tehdä yhteisvoimin töitä, koska kriittinen massa edunvalvonnassa on tärkeä, ja koska se nyt on kaikille yhtälailla tärkeä hanke”*, on kyseessä kuitenkin selkeästi edunvalvontaverkostotoiminnasta tutkielman kiinnostuskohteiden puitteissa.

Kysyttäessä verkostotoiminnan menestystarinoista haastateltava 2 innostui kuvaamaan verkostoyhteistyön huomattavaa merkitystä liikennekäytävähankkeen onnistumiselle. Hankkeen onnistuminen edellytti ensisijaisesti jäsenmaiden liikenneministeriöiden suostuttelemista hankkeen taakse, minkä jälkeen Euroopan komissio oli vakuutettava yhteyden strategisesta merkittävydestä, vaikka Perämeren käytävä ei kaikkia komission TEN-T-yhteyksille asettamia tiukkoja kriteereitä täyttänytkään. Vaikka hanketta tässä kuvataankin verkostotoiminnan onnistumisena, on haastateltava 2:n sanoin kuitenkin pidettävä mielessä, että *”totta kai siinä oli varmasti muitakin prosesseja, mutta kyllä mää näkisin, että tällä verkostolla oli kuitenkin hyvin aktiivinen rooli siinä, että saatiin se asia sitten menemään eteenpäin.”* Seuraavassa kappaleessa annetaan haasta-

teltava 2:n kertoa tarina siitä, kuinka Perämeren liikennekäytävä päätyi ensimmäisenä suomalaisena liikenneyhteytenä eurooppalaiselle TEN-T-verkostokartalle aktiivisen verkostotoiminnan ansiosta.

Ensinnäkin verkoston kautta oli pantava vauhtia kansallisiin liikenneministeriöihin, koska *”ilman heidän tukea ei tätä olis onnistunut.”* *”Erityisesti jouduttiin täältä Brysselin kautta aika vahvasti vaikuttamaan tuohon ruotsin liikenneministeriöön. He ei ollu valmiita sitoutuun tällaseen, joka sitoo kädet vuosikymmeniksi. Siinä sit kerättiin tän verkoston avulla sekä Suomesta että Ruotsista suurteollisuuden tuki, ja vietiin se sit ministeritason agendalle, että tää on tärkeä juttu.”* Kun kansallisten keskushallintojen ministeriöt oli saatu käännettyä hankkeen kannalle, oli seuraavaksi Euroopan komissio saatava vakuuttumaan hankkeen tarpeellisuudesta: *”-- Komissio joutu mun käsittääkseni katsomaan löysemmin näitä perusteita siihen kuvioon. Elikkä siellä on tiettyjä kriteerejä, jotka ei välttämättä olis toteutunut, mutta se strateginen vaikutus meni eteenpäin, ja kyllä se meidän hyvin aktiivinen yhteydenpito oli siinä tärkeä tekijä.”*

Aina verkostotoiminta ei edunvalvontaverkostoissa kuitenkaan ole ruusuilla tanssimista, ja haastateltava 3 kuvasikin Perämeren käytävän kaltaisten vahvojen yhteisten hankkeiden harvinaisuutta verkostoissa. Monet edunvalvonta-asiat yksinkertaisesti ovat luonteeltaan sellaisia, ettei yhteistä säveltä verkostokumppaneiden kanssa ole helppo löytää, tai sitten intressit ovat niin aluekohtaisia, ettei kumppaneilla ole kiinnostusta niiden toteutumista tai toteutumatta jäämistä kohtaan. Tämän tyyppisiä etuja on yksinkertaisesti ajettava yksin, käyttäen verkostoja vain taustatukena. *”Jos meillä on niinku vahvasti oma edunvalvontaposition, niin silloin se täytyy hoitaa suoraan. Ja tää on nyt mun vahva näkemys. Mutta se ei sulje pois verkostossa toimimista”*, kuvasi haastateltava 3 EU-edunvalvonnan arkipäivää. Hän jatkoi kuvaamalla harvinaista mahdollisuutta tällaisen selkeän yhteisen hankkeen löytymiselle: *”Ellei sitten verkostossa satu olemaan niin tarkasti samat intressit, mitä meillä alueilla, että se ikään kuin korvaa sen [alueen oman intressin].”* Lisäksi hän luonnehti verkostoille tyypillistä epäonnistumista edunvalvontaposition aikaansaamisessa ottamalla esimerkiksi lähes kaikille suomalaisille EU-alue toimistoille yhteisen iBSG-verkoston<sup>60</sup>. *”Mutta esimerkiksi tuo iBSG, on yritetty [saada aikaan yhteistä edunvalvontapositioneja]. Ei onnistu. Koska ne alueet on profiileil-*

---

<sup>60</sup> Informal Baltic Sea Group eli epävirallinen Itämeri-verkosto



*taan niin erilaisia että sellasta yhtenäistä selkeätä viestiä ja edunvalvontapositiona ei pystytä tekemään. Lähtökohtana voidaan siis pitää haastateltava 3:a mukaillen sitä, ”että mitä samantyyppisemmät ne aluetoimistot tai verkostot ja niiden jäsenet on, niin sitä vahvempi se on edunvalvonnassa.”*

Huolimatta siitä, että yhteisen sävelen ja tiiviin rintaman muodostaminen edunvalvontakysymyksen ympärille ei aina ole helppoa, ei verkostoja kuitenkaan ole järkevää hylätä. Paremminkin verkostoja voidaan luonnehtia eräänlaiseksi EU-edunvalvonta-alan vaakuutukseksi. Laajoista verkostoista löytyy todennäköisemmin yhteistyökumppaneita erilaisten asioiden edistämiseen kuin ylhäisestä yksinäisyydestä, ja kuten jo todettiin on viesti aina uskottavampi, kun laaja rintama on ryhmittäytynyt sen taakse. Verkostot on oltava luotuna ennen kuin edunvalvontayhteistyöhön voidaan ryhtyä. Tämä käy ilmi haastateltava 3:n seuraavasta kommentista: *”Mutta kyllä verkostot täytyy olla olemassa ja niitä täytyy hoitaa, koska sit ku se tulee se edunvalvontatarve, niin se tulee usein aika yllättäen. Ja silloin niiden verkostosuhteiden täytyy olla olemassa. Niitä ei voi siinä vaiheessa sitte lähteä rakentamaan.”* Kotivakuutusta on turha ryhtyä hankkimaan, kun talo on jo tulossa.

Lisäksi edunvalvontakoalition kokoamisessa verkostojen välityksellä on aina muistettava, että vaikka edunvalvontahanke olisikin yhteinen ja intressi sen toteutumiseen selkeästi jaettu verkostokumppaneiden kanssa, on verkostossa aikaansaatu edunvalvontaposition- tai viesti aina kompromissi. Niinpä varsinkin omalle alueelle erityisen yksittäisen intressin edistäminen usein yksinäistä puuhaa, johon käytetään verkostoa lähinnä tukena. Erilaisten edunvalvontapositionien yksityiskohtaisuudesta ja niiden mukaan vaihtelevista erilaisista edunvalvonnan välineistä kertoo osuvasti haastateltava 2:n pitkä sitaatti, joka on pituudestaan huolimatta pääosiltaan sisällytetty myös tutkimusraporttiin. *”No siinä nyt on lähinnä tää viestin taso. -- Nää verkostot on aina kompromisseja useiden alueiden välillä, että ne omat yksityiset kanavat [maakunnan ja EU-toimiston suorat yhteydet päättäviin tahoihin] on tällasen yksityiskohtasemman viestin eteenpäin viemistä. -- Jos miettii toimiston -- edunvalvontasisältöä, niin se voidaan nähdä hierarkkisena, että on alueelliset painopisteet, joita pyritään edustaan. Sitte on suuraluetason painopisteet, jotka on taas tietyllä tavalla askel lähemmäs kompromissia, ja sitten on vielä yhteistyöverkostojen viestit. Että esimerkkejä on tietenkin isompiin edunvalvontakysymyksiin liittyen tällasia alueellisia -- hankkeita tai toimijoita, jotka haluaa tuoda sen*

*oman [erityis]intressin, niin siinä -- totta kai se joudutaan omalla erilliskanavilla viemään se yksityiskohtanen viesti. Verkostoihin pyritään saamaan sitte sen tyyppisiä yleislinjauksia, jotka tukee niitä omia tavoitteita. Sen voi nähdä tosiaan periaatteessa semmosena kunta, maakunta, suuralue, yhteistyöverkosto sellasena nousevana hierarkiana, jossa aina detaljitaso on tiiviimpi, mitä alemmas siinä hierarkiassa mennään.”* Kuten sitaatista käy ilmi, ovat yksityiskohtaiset viestit usein sellaisia, jotka on yritettävä viedä päättäjien tietoon itsenäisesti, kun taas yleisluonteisemmat tai jopa periaatetasoiset viestit ovat sellaisia, joita voidaan helpommin ajaa yhdessä verkostokumppaneiden kanssa. Toisaalta oman yksityiskohtaisen ”*detaljitaso*” edunvalvontahankkeenkin eteenpäin vieminen voi helpottua, mikäli omat verkostot tukevat edustamalla samansuuntaista yleisempää viestiä, kuten sitaatista niin ikään käy ilmi. Kaikesta huolimatta ei sovi unohtaa, että toisinaan verkostokumppaneista voi saada aikaan hyvinkin tiiviin ja yksimielisen koalition jopa verrattain yksityiskohtaisen asian ympärille, kuten aiemmas-ta Perämeren käytävän esimerkistä kävi ilmi.

Aktiivisuus verkostoissa lisää merkittävästi mahdollisuuksia tuoda omia tavoitteitaan verkoston agendalle, ja siten hyödyntää verkostoa edunvalvontatarkoituksissa huomattavasti tehokkaammin kuin verkoston ulkokehällä jääminen. Ilmiö vastaa täysin jo tiedonhankinnan tehokkuuden yhteydessä käsiteltyä aktiivisuuden merkitystä verkostotoiminnasta saatavan hyödyn määrällä. Aktiiviset jäsenet voivat mobilisoida verkoston sellaisten kysymysten taakse, jotka hyödyttävät heidän omia edunvalvontaprioriteettejaan, kun taas passiiviset jäsenet joutuvat seuraamaan ydinryhmän tekemiä linjauksia. Tämä käy ilmi haastateltava 2:n kommentista: ”*Tollanen XX-verkosto*<sup>61</sup>, jos otetaan esimerkiksi, jossa me ollaan koordinoimassa, niin siinä pystytään sitte aika paljon vaikuttaan siihen, minkä tyyppisiin asioihin siinä [verkostossa] pyritään sitte vaikuttamaan. Ollaan aktiivisesti sitä agendaa viemässä, ja kun se on hyvin lähellä meidän kaikkien [verkoston jäsenten] piirteitä, niin sitä käytetään niinku hyvin tällasen [edunvalvontaviestin viemiseen] --.”

Aktiivisuuden merkityksen lisäksi sitaatista käy ilmi se, miten toimistot valikoivat aktiivisuuttaan verkostoissa sen mukaan, millaisissa verkostoissa he parhaiten kokevat pystyvänsä mobilisoimaan muita verkoston jäseniä yhteisen asian edistämisen taakse.

---

<sup>61</sup> Verkoston nimi muutettu haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

Esimerkiksi tämä haastateltava 2:n kuvaama verkosto on hänen toimistolleen varsin keskeinen, sillä kyseisen verkoston agendalla olevat intressit ovat ”hyvin lähellä meidän kaikkien piirteitä”, mikä mahdollistaa ytimekkäiden edunvalvontapositioiden syntymisen ja järkevät kompromissit verkostokumppaneiden kesken. Verkostoaktiivisuuden edellyttämiä resursseja ei ole viisasta hukata verkostoihin, joissa yhteisen sävelen löytäminen on parhaimmillaankin erittäin vaikeaa, ja saavutetuilta edunvalvontapositioilta puuttuu terävyys, koska kaikki eriävät mielipiteet on pitänyt sisällyttää kompromissiin. Tällaisissa verkostoissa – mikäli niissä jäsenenä ollaan – tavoitellaankin usein ensisijaisesti jompaakumpaa aiemmin esitellyistä verkostojen edunvalvontafunktioista.

Tässä kappaleessa on käsitelty Brysselin alueiden verkostoissa suomalaisille EU-alueitoimistoille avautuvia mahdollisuuksia kerätä kumppaneita ja verkostoja ajamiensa EU-edunvalvontakysymysten ja -positioiden taakse. On todettu, että mikäli sopivan suotuisat edellytykset ovat olemassa voi tällaisella toiminnalla verkostoissa olla paljon potentiaalia, ja hyviä tuloksia on suomalaisen verkostotoiminnan historiassa myös saavutettu muun muassa liikennehankkeiden saralla. Iso rintama hankkeen takana tuo sille aina uskottavuutta ja parantaa näkökulman läpimenon mahdollisuuksia. Toisaalta on kuitenkin havaittu, että suotuisten edellytysten olemassaolo on harvinaista, eikä verkostokumppaneiden kanssa usein ole helppoa löytää riittävän suurta yhteisymmärrystä merkityksellisen yhteisen edunvalvontaposition aikaansaamiseksi. Verkostoja kuitenkin on jatkuvasti rakennettava ja ylläpidettävä, koska sitten kun edunvalvontakysymyksen ajaminen ajankohtaistuu, on verkostojen rakentaminen jo liian myöhäistä.

### **5.3 Havainnot monitasohallinnan perspektiivissä**

Kuten kappaleessa 3.2 *Monitasohallinta* todettiin, on monitasohallinnassa kyse perinteisen hallitusvallan valtiokeskeisen ja hierarkkisen kuvan hapertumisesta ja korvautumisesta uudella. Tässä monitasohallinnan teorialla kuvattavassa uudenlaisessa hallintajärjestelmässä keskusvallan alaiset toimijat saattavat harjoittaa aiemmin ennen kuulumatonta vaikutusvaltaa ohi keskusvallan. Esimerkiksi aluehallinnon toimijat voivat suoraan toimia itsenäisesti kansainvälisissä ympyröissä. Vallankäyttäjät ovat entistä monimuotoisempia ja hallinnan areenoille ilmestyy suuryrityksiä ja muita erilaisia toimijoita kuten kansalaisjärjestöjä. Kehityksestä on puhuttu paljon erityisesti Euroopan unionin kontekstissa, kuten aiemmin tutkielman teoriaosiossa mainittiin. Tutkielmaa lähdettiin

muotoilemaan kiinnostuneina siitä, miten monitasohallinnan käsite soveltuu suomalaisen maakuntien toimintaan Brysselin alueiden verkostoissa. Vaikka ajatus monitasohallinnasta on ohjannut tutkielmaa varten tehtyjen haastatteluiden kulkua ja analyysin edellisessä osassa tehtyä temaattista analyysia koko ajan taustalla, on analyysin päätteeksi vielä tarpeen tuoda aineistosta löytyneet edunvalvontaan liittyvän verkostotoiminnan muodot eksplisiittisesti monitasohallinnan kontekstiin.

Kaikki kolme EU-toimistojen tapaa hyödyntää edunvalvontaverkostoja voidaan tietyssä mielessä nähdä monitasohallinnan ilmentyminä. Ensinnäkin aluehallinnon itsenäinen kyky hankkia EU-toimistojensa avulla kansainvälisistä verkostoista epävirallista tietoa – joka ei välttämättä ole edes keskushallinnon paremmin resursoitujen ministeriöiden hallussa – on kiistatta osoitus maakuntien jonkinasteisesta itsenäisestä roolista suhteessa keskushallintoon. Itse ylikansallisista lähteistä hankkimallaan tiedolla maakunnat voivat itsenäisesti arvioida asemaansa myös suhteessa kotimaisiin päätöksiin ja politiikkaan. ”*Meillä on täällä [Brysselin EU-alue toimistolla] kuitenkin pääsy sellaseen tietoon, jota ei välttämättä kansallisesti löydy. Vähän pystytään kattoon, että mikä henki täällä on, missä ollaan menossa, mikä tukee alueellista edunvalvontaa [kotona maakuntaliitoksissa]*”, kuvasi haastateltava 2 tämän tyyppistä toimintaa. Tämä verkostojen mahdollistama valmius luonnollisesti vahvistaa maakuntien asemaa harjoittaa edunvalvontaa myös kansallisilla areenoilla erityisesti suhteessa EU-kysymyksiin. Yksi haastateltavista kuvasi Brysselistä maakunnille hankitun tiedon merkitystä suhteessa kansallisiin kamppailuihin liittyen EU:sta saatavien aluekehitysrahojen kansalliseen jakoon maan sisällä eri alueiden välillä. Maakuntien Brysselin päästä hankkimat tiedot neuvotteluprosessista ja rahojen komissiossa määritetyistä ansaintaperusteista tuovat pontta alueiden argumentointiin kamppailtaessa etujen puolesta myös kansallisesti.

Tässä vaiheessa on palautettava jälleen mieleen tutkielman sivuilla aiemmin käytyyn monitasohallintakeskusteluun, ja havaintoon siitä, että huomio siinä pääsääntöisesti näyttää kiinnittyvän ilmiön vertikaaliseen ilmenemismuotoon, jossa hallinnon hierarkiat menettävät merkitystään pystysuorassa suunnassa – vanhan hierarkkisen pyramidimallin rapistuessa. Jos ajatellaan tätä kuvaa liittyen edellä kuvattuun tiedonhankintaan, huomataan, että vaikka verkostot ovat osittain väline maakunnille hankkia tietoa suoraan ylikansallisen vallankäyttäjän, esimerkiksi Euroopan komission toiminnasta, hankitaan tieto kuitenkin toisilta kansainvälisiltä saman tason toimijoilta – eurooppalaisilta alueil-

ta. Tämä voidaan selkeästi nähdä ilmentymänä monitasohallinnan horisontaalisesta muodosta. Alueet muodostavat uudenlaisia, ylikansallisen hallinnan rakenteita, jotka luovat informaation kululle edellytykset kansallisvaltioiden, maantieteellisten ja hallintohierarkkisten seinämien ohi suoraan toisen valtion sisäisille samantasoisille toimijoille.

Toisaalta myös EU-tasolla harjoitettu profiloituminen jollain toimialalla voi tuoda yllättäviä mahdollisuuksia myös kotimaan tason toimintaan. Aloitekyvyn ja laajojen kansainvälisten verkostojen painoarvo voi heijastua kotimaahan tarjoten mahdollisuuksia osallistua kotimaisen politiikan muotoutumiseen, kuten jo aiemmin siteeratusta haastateltava 1:n kommentista kävi ilmi: ”*Esimerkiksi se, että me ollaan oltu aktiivisia XX-verkostossa ja siinä innovaatiokumppaanuudessa täällä päässä, niin maa- ja metsätalousministeriöstä on otettu meihin suoraan yhteyttä sen takia, et kyllä se toimii ihan kansallisella puolellaki.*” Tällöinkin voidaan havaita monitasohallinnan mukaista kehitystä, jossa kumppanit, suhteet ja aktivoituminen Euroopan tasolla luovat alueelle painoarvoa kotimaisilla poliittisilla areenoilla, ja suhteessa myös kotimaan ministeriöihin. Painoarvoa luovat suhteet voivat olla toisaalta vertikaalisia (komission suuntaan) ja toisaalta horisontaalisia (suhteessa toisiin eurooppalaisiin alueisiin), mikä edelleen puhuu monitasohallinnan moninaisen ja kompleksisen maailmankuvan puolesta.

Erityisesti verkostojen hyödyntäminen profiloitumiseen näyttää kiinnostavalta puhuttaessa monitasohallinnan harvemmin käsitellystä horisontaalisesta muodosta. Suhteiden myötä lisääntynyt painoarvo Euroopassa näyttää kasvaneen pääsääntöisesti nimenomaan vahvojen verkostokumppaneiden myötä, eli horisontaalisen kanssakäymisen ansioista. Pienet suomalaiset maakunnat pääsevät alueiden verkostojen luoman hallintarakenteen myötä ratsastamaan kumppaneidensa vaikutusvallalla, ilman että kumppaneille siitä koituu minkäänlaista rasitetta. Tätä havainnollistaa hyvin haastateltava 1 kommentti, joka on hyvä toistosta huolimatta liittää myös tähän yhteyteen: ”*Jos me lähetään tämmösten isojen alueiden kuten Toscanan tai Baijerin tai muuta mukaan, niin kyllähän siitä saadaan nimeä itsellemme. Ku [toimiston lähettäjämaakunnat]<sup>62</sup> nyt silleen ei edes oo virallisesti mikään yks yhtenäinen alue.*”

---

<sup>62</sup> Toimiston lähettäjäalueiden Brysselin toiminnassa käyttämä yhteisnimi poistettu sitaatista haastateltavan anonymiteetin suojaamiseksi.

Kolmas toiminnan muoto, eli suoran edunvalvonnan harjoittaminen verkostoissa on kuitenkin selkeästi avainasemassa puhuttaessa verkostotoiminnasta monitasohallinnan perinteisessä mielessä hallinnon hierarkiaa ja kansallisvaltiokeskeisyyttä hämärtävänä toimintana. Tällöin ollaan kaikista suoranaissimmin varsinaisen vaikutusvallan käyttämisen äärellä. Tämä käy erinomaisesti ilmi jo aiemmin analyysissä esiin otetusta Perämeren liikennekäytävän lobbausesimerkistä.<sup>63</sup> Samainen esimerkki on toisaalta oivallinen esimerkki myös julkisen ja yksityisen sekaantumisesta ja molempien sektoreiden toiminnasta samalla hallinnan kentällä.

Esimerkkihanke kuvaa erinomaisesti verkostoja monitasohallinnan ilmentymänä. Hallinnan tasot ja hierarkiat menettävät merkityksensä: myös julkinen ja yksityinen menettävät osittain käsitteinä merkityksensä. Alueason toimijat ikään kuin liittoutuvat toistensa kanssa kansallisvaltioiden rajat ylittävällä tavalla kääntääkseen maidensa ministeriöiden päät hankkeen toteuttamisen puolelle, samalla pitäen suoraan yhteyttä Brysselin ylikansallisen hallinnan instituutioihin: Euroopan komissioon ja parlamenttiin. Alueellinen taso lisäksi neuvottelee ja tekee yhteistyötä paitsi julkisen vallan toimijoiden, myös teollisuuden kanssa. Teollisuus osallistuu aluehallinnon toimijoiden perustaman verkoston toimintaan, ja osaltaan myötävaikuttaa kansallisen ja ylikansallisen tason mielipiteen muokkaantumiseen sille ja aluehallinnolle tärkeän hankkeen toteutumisen kannalta suosiolliseen suuntaan. Esimerkkejä vastaavasta toiminnasta saatiin haastatteluissa myös useampia liittyen mm. suurelta osin alas ajetun kaivostoiminnan elvyttämiseen Euroopassa. Edunvalvontaverkostotoiminnan kompleksista monitasohallintaluonnetta kuvaa onnistuneesti haastateltava 2:n sitaatti: *”Ja totta kai tää [edunvalvontakuvio] on monimuotoinen, että osin sitte tietenki käytetään näitä Brysselin päässä olevia verkostoja myöski siihen kansalliseen edunvalvontaan. Että kyllä tää vaikuttaa siihen ministeriöiden näkökulmaan, ja toisaalta tännepäin tuodaan sitä kansallista, että nää on totta kai kaikki on hyvin tiiviisti suhteessa toisiinsa.”*

Kuten tutkielmaa pohjustavasta kirjallisuuskatsauksesta kävi ilmi, myös aiemmat tutkijat olivat kiinnittäneet huomiota komission rooliin tämän monitasohallinnan idean mukaisen hallintaympäristön kultivoijana. Tämä nousi esiin myös tätä tutkielmaa tehtäessä. Mikäli jäsenmaiden hallitukset suhtautuvat nihkeästi komission ehdotukseen,

---

<sup>63</sup> Luvussa 5.2.4 *Kriittinen massa edunvalvontaviestin taakse.*

mutta se tietää ehdotukselle olevan tukea alueilla, saattaa komissio turvata aluehallinnon toimijoihin tai alueiden verkostoihin saadakseen tukea esityksilleen. ”He [komissio] hakee myöskin tukea jäsenvaltioita vastaan sit alueelta. Jos näin mustavalkosesti sanoisin. Se nyt ei ihan näin oo, mutta yksioikosesti.”<sup>64</sup> Haastateltava 2 kuvasi komission roolia edelleen kärjistäen seuraavasti: ”Jos sen mustavalkosesti laittaa, niin komissio on alueitten ystävä. -- Jos lähdetään siitä, että komission rooli on tää aloiteoikeus, niin totta kai se haluaa niiden omien esitystensä taakse mahdollisimman laajan hyväksynnän jo etukäteen, jolloin ne alueet on keskeisessä roolissa. Koska pitää muistaa, että komissio on kuitenkin sitte päätöksentekovaiheessa yks osa niitä neuvotteluja tietyllä tavalla. Jos laitetaan mustavalkoseksi tää kuva, niin komissio tietenki puolustelee päätöksiään jäsenmaiden suhteen, ja totta kai heitä helpottaa se, jos siellä jäsenmaiden sisällä on laaja tuki komission esitykselle.”

Hakiessaan tukea alueilta on komissiolle arvokasta saada alueet myös tekemään yhteistyötä – ainakin silloin kun se on suotuisaa heidän kannaltaan. Haastateltava 1 kuvasi komission pyrkimyksiä saattaa alueita puhaltamaan yhteen hiileen ja verkottumaan seuraavasti: ”Tärkeää on huomata, että komissio rohkaisee kaikkia toimijoita, erityisesti alueita verkottumaan. Komissiolla on lukuisia platformeja, joiden kautta he haluavat edistää kumppanuuksia ja ylikansallista verkottumista.” Näin komissio tukee monitasohallinnan järjestelmän syntymistä ja olemassaoloa omalla toiminnallaan.

Toisaalta komissio joutuu usein turvautumaan alueiden toimijoihin myös eräänlaisina neuvonantajinaan päätöksenteon valmistelussa. Tällöin alueille voi verkostojensa kautta avautua mahdollisuuksia päästä vaikuttamaan suoraan unionin harjoittamaan politiikkaan, mikäli ne ovat onnistuneet profiloitumaan jonkin alan asiantuntijoiksi komission silmissä, tai mikäli niillä on sopivat verkostokontaktit. Esimerkkinä tästä toimii esimerkiksi aiemmin jo mainittu suomalaisten aktiivinen osallistuminen EU:n taannoin julkaistun meriteollisuusstrategian valmisteluun, mihin yhden suomalaisalueen edustajat pääsivät mukaan toimittuaan aktiivisesti meriteollisuuden alan verkostossa, jonka edustajia kutsuttiin valmisteluun mukaan. Komission tarvetta informaatiolle maakuntien suunnalta kuvaili myös haastateltava 2 seuraavasti: ”Se hyödyntäminen [komission suunnalta] on sekä sitä, että se [komissio] tietää, että sieltä alueelta tulee vahva tuki

---

<sup>64</sup> Haastateltava 2

*sille komission toiminnalle, mutta myöskin sitä, että komissio kun tekee päätöksiä niin että se pohjautuu faktatietoihin ja luonnollisesti alueilla on se paras tietoisuus niistä erityisominaisuuksista ja tarpeista, mitä alueella on.”* Aktiivisen neuvonantajan roolin hankkiminen edellyttää kuitenkin paitsi hyvää profiloitumista myös oikeita suhteita – näiden hankkimisessa verkostot avustavat erityisesti alueita joilla on pienet resurssit Brysselissä.

Suomalaisten maakuntien tekemä edunvalvontatyö ylikansallisissa alueiden verkostoissa näyttäisi monessa mielessä olevan yhteensopivaa tutkielman teoreettisena viitekehystenä käytetyn monitasohallinnan käsitteen kanssa. Erityisesti huomattiin, että monitasohallinnan käsitettä voitiin tutkielman käsittelemää ilmiötä tarkasteltaessa soveltaa sen harvemmin nähtävällä horisontaalisella tavalla valtavirtahallinta-analyysin vertikaalisen aspektin lisäksi. Tällaisia päätelmiä tehtäessä ei luonnollisesti sovi unohtaa monitasohallinnan käsitteen liukkaita, monitahoisuutta ja epäselvyyttä, joka helposti kerää varsin monentyyppiset ilmiöt sateenvarjonsa alle.



## 6 Päätelmät

Tutkielman tavoitteena oli selvittää, *miten suomalaisten alueiden EU-toimistot hyödyn-  
tävät Brysselin ylikansallisia verkostoja edunvalvonnassaan*. Tähän kysymykseen  
vastaamista varten haastateltiin kevätkesällä 2013 Brysselissä suomalaisissa EU-  
aluetuimistoissa työskenteleviä ihmisiä. Kerättyä aineistoa täydennettiin EU-  
aluetuimistojen verkkosivuilta löytyvillä tiedoilla aluetuimistojen verkostojäsenyyksis-  
tä. Aineisto käytiin läpi hyödyntämällä kvalitatiivista teemoittelun menetelmää. Haas-  
tattelun teemojen suunnittelussa hyödynnettiin osaltaan monitasohallinnan teoreettista  
viitekehystä. Saatuja havaintoja myös keskustelutettiin teorian kanssa.

Todettiin, että EU-toimistojen verkostot poikkeavat toisistaan maakuntien erityispiirtei-  
den ja edunvalvontastrategisten painopisteiden mukaisesti. Ainoastaan ERRIN-verkosto  
on kaikille suomalaisille yhteinen. Lisäksi yksi verkosto, iBSG-verkosto, on yhtä toi-  
mistoa lukuun ottamatta yhteinen kaikille. Näiden lisäksi havaittiin yksittäisiä verkosto-  
ja, jotka ovat yhteisiä esimerkiksi kahdelle EU-toimistolle. Verkostojäsenyydet näyttä-  
vät perustuvan ensinnäkin alueen elinkeinoelämän edunvalvonnan tukemiseen. Tässä  
suhteessa EU-toimistoilla on toisistaan poikkeavia verkostoja sen mukaan, mitkä sekto-  
rit kunkin alueen elinkeinoelämässä ovat keskeisimpiä: esimerkiksi rannikon maakun-  
nista löytyi meriteollisuuteen liittyvää verkostoitumista ja vahvoilta maatalous- ja ruu-  
antuotantoalueilta taas maatalouden kehittämiseen liittyvää verkostoitumista. Toiseksi  
havaittiin, että verkostot poikkeavat toisistaan siinä suhteessa, sijaitseeko alue kaupun-  
ki- vai maaseutumaisella alueella. Tämän taustalla vaikuttavat olevan erityisesti EU:n  
aluepolitiikkaan liittyvät intressit, jotka luonnollisesti poikkeavat toisistaan kasvavilla ja  
taantuvilla alueilla. Kolmanneksi huomattiin, että suomalaisten maakuntien yksi selkeä  
verkostoitumisaihe liittyy tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Neljäntenä todettiin vielä,  
että naapurialueiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten on myös verkostoiduttu Brysse-  
lissä. Tällä verkostoitumisella on toisaalta yhteys myös EU:n eri ohjelmiin, suomalai-  
sesta perspektiivistä erityisesti EU:n Itämeren alueen makroaluestrategiaan.

Puhuttaessa siitä, millaisten teemojen ympärille verkostoituminen rakentuu, on kuiten-  
kin hyvä pitää mielessä sen monimuotoisuuden aiheuttamat vaikeudet jakaa verkostoja  
teemakategorioihin. Nyt esiteltyt kategoriat eivät ole kaikenkattavia, ja niiden ulkopuo-  
lelta löytyy erilaisia verkostojäsenyyksiä. Tästä jaottelusta kuitenkin voi saada karkea

kuvan siitä, millaiset asiat liikuttavat maakuntia EU-edunvalvonnan suhteen. Lisäksi on hyvä huomata, että verkostojäsenyyksien poikkeavuus toisistaan suomalaisten maakuntien välillä kertoo siitä, että suomalaisilla maakunnilla on Brysselissä edustettavana jossain määrin toisistaan poikkeavia intressejä. Suomalaisia alueita ei voi täten pitää yhtenäisenä rintamana EU-tasolla.

Tämän päätelmän voisi nähdä olevan ristiriidassa Donasin ja Beyersin (2013) havainnon kanssa siitä, että aluetoimistot verkostoituvat herkästi kotimaisten alueiden kanssa. Lisäksi heidän havaintonsa siitä, että monet verkostokumppanit usein sijaitsevat maantieteellisesti suhteellisen lähellä aluetta näyttäisi jossain määrin pitävän paikkansa. Tämän tyyppinen analyysi ei kuitenkaan ollut tutkielman päätavoitteiden joukossa, eikä sen aineistokaan juuri käsittänyt tietoja tästä. Niinpä tämän tutkimuksen perusteella ei ole syytä tehdä vahvoja johtopäätöksiä verkostokumppanien ominaisuuksista. Tällä saralla kuitenkin epäilemättä on tarvetta jatkotutkimukselle. Kiinnostavan lisätutkimuskohteen aihepiiriin liittyen muodostaa myös alueiden EU-edunvalvontaintressien syvällisempi analysointi ja pohtiminen. Millaiset edunvalvontakysymykset mobilisoivat suomalaiset maakunnat toimintaan Brysselissä ja alueiden verkostoissa? Mahdollinen kiinnostuksen kohde voisi olla myös näiden intressien muuttuminen ajassa. Kuinka pysyviä painopisteet ja niihin liittyvät edut ovat?

Lisäksi saatiin selville, että suomalaisten EU-toimistojen verkostot näyttäisivät pääsääntöisesti jakaantuvan kahteen leiriin sen mukaan, minkä tyyppisiin tehtäviin alueet niitä hyödyntävät. Tämän suhteen löytyi kahtiajako yhtäältä edunvalvontaan keskittyviin verkostoihin ja toisaalta alueen hanketoimijoita tukeviin verkostoihin. Havaittiin kuitenkin, ettei esitetty jako ole vedenpitävä, ja roolit vaihtuvat ja sekaantuvat toisiinsa vahvasti. Jaottelu kuitenkin on suuntaa-antava ja helpottaa kokonaiskäsityksen saamista alueiden verkostojen toiminnasta. Erilaisten verkostotyyppien selvittämisessä olisikin kiistatta haastavaa työnsarkaa tulevalle alan tutkimukselle.

Haastattelujen keskeisin anti oli kuitenkin sen tarjoama mahdollisuus hedelmälliseen analyysiin verkostojen eri käyttötavoista maakuntien EU-edunvalvonnan edistämiseksi. Todettiin, että nämä käyttötavat voidaan jakaa kolmeen konkreettiseen teemaan: *tiedonhankintaan*, *profiloitumiseen* ja *kriittisen edunvalvontamassan keräämiseen*. Lisäksi havaittiin, että kaikkia näitä teemoja yhdistää yksi yhteinen kattoteema, joka on kaiken

verkostotoiminnan – ja yksinkertaistaen koko EU-edunvalvontatyön – taustalla. Tämä teema on *kontaktit*. Oli sitten kyse tiedonhankinnasta, profiloitumisesta tai kriittisen edunvalvontamassan keräämisestä, on aina kyse kumppaneista ja verkostokontakteista. Mitään näistä tehtävistä ei Brysselissä voi tehokkaasti hoitaa yksin, ja niinpä maakunnat hyödyntävät verkostojaan parempiin tuloksiin pääsemiseksi.

Aineiston perusteella voitaneen turvallisesti sanoa, että suomalaisten EU-toimistot hyödyntävät verkostojaan saavuttaakseen Brysselin edunvalvonta-areenoilla kokoaan suuremman aseman. Ilman verkostojen suoma tukea suomalaisilla EU-toimistoilla on käytössään vain muutaman ihmisen työpanos, jolloin kyky edunvalvonnan kannalta elintärkeiden kontaktien luomiseen ja tiedonkeruuseen on rajallinen. Lisäksi suomalaiset alueet voivat, pienuudestaan huolimatta, saavuttaa verkostoasemiensa kautta kokoaan suuremman profiilin hyödyntämällä nimekkäiden kumppaneiden imagoa. Samaten alueille tarjoutuu verkostoissa oiva mahdollisuus luoda itseään tunnetuksi osaavina ja hyvinä yhteistyökumppaneina.

Vaikka verkostotoiminta tarjoaakin runsaasti edellä kuvatun kaltaisia mahdollisuuksia, ja menestystarinoita toiminnasta löytyy runsaasti, liittyy verkostotoimintaan aina runsaasti haasteita ja vaikeuksia. Ongelmia löytyy aina kulttuurierojen<sup>65</sup> ja persoonakysymysten<sup>66</sup> voittamisesta alueiden erilaisiin intresseihin.

Vaivattomimmin verkostoyhteistyö näyttää sujuvan kahden ensimmäisenä käsitellyn toiminnan puitteissa: keskinäinen tiedonvaihto ja verkostojen käyttö profiloitumiseen on aina helpompaa kuin sitoutuminen yhteisen edunvalvontaposition taakse. Verkostoissa harjoitettu edunvalvonta saattaa menettää terävyytensä, koska kumppaneiden kanssa omaksutut edunvalvontapositiot ovat aina kompromisseja erilaisten alueiden kesken. Hyvän yhteisen edunvalvontaprojektin, joka on vahvasti kaikkien verkostokumppaneiden intresseissä, löytäminen on harvinaista, ja edellyttää verkostokumppaneilta hyvin suurta samankaltaisuutta suhteessa kulloiseenkin edunvalvontakysymykseen. Osa toimistoista on onnekaamassa asemassa tässä suhteessa kuin toiset. Yksi haastateltavis-

---

<sup>65</sup> Haastateltava 1 kuvasi kulttuurien välisen yhteistyön haasteita verkostotoiminnalle.

<sup>66</sup> Haastateltavat 2&3 painottivat verkostotoiminnan olevan viime kädessä aina kiinni yksittäisistä henkilöistä, ja henkilöstömuutokset tai ihmisten väliset kiistat saattavat helposti vaikuttaa verkoston toiminnan sujuvuuteen.

ta kertoi, ettei hänen toimistonsa ole hänen aikanaan päässyt osallistumaan tiiviiseen verkostossa toteutettuun edunvalvontahankkeeseen. Hän ei kuitenkaan kiistänyt tällaisen mahdollisuuden ilmenemistä myöhemmin. Lisäksi hän totesi, että muilla suomalaisilla alueilla todennäköisesti on sellaisia kumppaneita, joiden edut vastaavat lähes täydellisesti oman alueen intressejä. Tällaisia menestystarinoita eksyikin aineiston sekaan. Niistä yksi, Perämeren liikennekäytävä -projekti, kuvattiin tämän tutkielman sivuilla.

Huolimatta verkostojen selkeästi suomista monista edunvalvontamahdollisuuksista yksityiskohtaisia alueellisia intressejä on kuitenkin edellä mainittujen ongelmien vuoksi usein hoidettava suoraan omien, itsenäisten kanavien kautta. Vaikkei verkostoja olekaan täysipainoisesti mahdollista hyödyntää jokaiseen edunvalvontakysymykseen, voidaan niiden kautta edistää omia detaljitason intressejä tukevia yleislinjauksia. Kaikilla haastelluilla oli hyviä kokemuksia tällaisten yleislinjausten hyödyntämisestä.

Tutkielman aineistosta löytyi Perämeren liikennekäytäväprojektin tyypisiä esimerkkejä alueiden edunvalvontaverkostojen onnistuneesta *public affairs* -tyyppisestä lobbauksesta<sup>67</sup>. Esimerkkien seurauksena päätöksentekijät olivat haastateltavien mukaan taipuneet verkoston edunvalvontatavoitteisiin. Olisi erittäin kiintoisaa nähdä, miten vaikuttamisen kohteet, kuten kotimaiset ministeriöt tai Euroopan komissio, kokevat verkostotoiminnan vaikutuksen. Kokonaisvaltaisen kuvan saaminen edunvalvonnan vaikuttavuudesta ja merkityksestä edellyttäisi nimittäin myös päättäjien haastatteluja. Tämän tyyppinen problematiikka jää kuitenkin jatkotutkimuksen tekijöiden selvitettäväksi

Monitasohallinnan yhteydestä ilmiöön todettiin, että alueiden verkostot ja suomalaiset maakunnat niiden osana voidaan nähdä osana ylikansallista monitasohallinnan järjestelmää<sup>68</sup>. Viitteitä siitä, että perinteinen kansallisvaltiokeskeinen maailmankuva ei vastaa alueiden suoria tiedonhankinta- ja vaikutusmahdollisuuksia ylikansallisilla tasolla oli selkeästi havaittavissa. Löydettiin muun muassa merkkejä siitä, että alueet – kansainvälisten, sektorirajat ylittävien yhteyksiensä ansiosta – olisivat kyenneet hankkimaan vipuvartta neuvotteluihinsa kansallisvaltioiden ministeriöiden kanssa. Lisäksi todettiin Euroopan komission olevan innokas yhteistyöhön suoraan alueiden verkosto-

---

<sup>67</sup> Katso luku 2.1 Lobbauksesta ja Euroopan unionin poliittisesta järjestelmästä ja 5.2.4 Kriittinen massa edunvalvontaviestien taakse

<sup>68</sup> Kuten se luvussa 3.2 Monitasohallinta määritellään.

jen kanssa, ohittaen siten toisinaan kansallisen keskusvallan tason tiedonhankinnassaan ja kannanmuodostuksessaan. Verkostoyhteistyön nähtiin myös avaavan suomalaisille aluehallinnon edustajille mahdollisuuksia ”soluttaa” edustajiaan komission EU-politiikkaa valmisteleviin korkean tason työryhmiin ilman maan hallituksen suurempaa tukea. Ylipäänsä ylikansallisen verkostoyhteistyön avulla hankittua eurooppalaisen tason imagoa voitiin hyödyntää monella tavalla EU-edunvalvonnassa, niin kotimaassa kuin Euroopassakin.

Näiden konkreettisten monitasohallinnan ilmenemismuotojen lisäksi tehtiin teoreettisluonteinen havainto liittyen monitasohallinnan vertikaaliseen ja horisontaaliseen luonteeseen. Aineiston perusteella todettiin alueiden keskuudessa yleisessä verkostotoiminnassa olevan ensisijaisesti kyse monitasohallinnan horisontaalisesta ilmenemismuodosta – toisin sanoen vertaisyhteistyöstä. Tämä on kiinnostava huomio siinä mielessä, että vaikka monitasohallinnan kehystä usein sovelletaankin alueiden EU-edunvalvonnan aihepiirin tutkimukseen, tapahtuu se pääsääntöisesti analysoimalla yksinomaan monitasohallinnan vertikaalista ulottuvuutta, eli pystysuuntaisten hierarkioiden merkityksen heikkenemistä. Havainnon tuottamaa kunniaa tosin himmentää hieman havainto siitä, että verkostotoiminta, eli horisontaalinen monitasohallinnan variantti, on olemassa lähinnä vertikaalisen kehityksen edistämiseksi. Verkostojen kehittäminen ja toiminta niissä tukee ensisijaisesti perinteisempää edunvalvontaa, joka taas on luonteeltaan monitasohallintaa vertikaalisessa mielessä. Tietoa kerätään, kilpiä kiillotetaan ja edunvalvontamassaa haalitaan komission, parlamentin tai kansallisten vallanpitäjien vakuuttamiseksi. Vertaiskontakteilla sinällään ei ole suurta itseisarvoa edunvalvonnan mielessä, ja niihin tulee aina muistaa suhtautua strategisesti.

Tehtäessä johtopäätöksiä monitasohallinnan suhteen on ensiarvoisen tärkeää pitää mielessä jo edellisessä kappaleessa esitetyt aineiston yksipuoleisuuteen liittyvät rajoitteet, ja jatkotutkimuksen selkeä tilaus. Lisäksi johtopäätöksiä tehtäessä on poikkeuksetta huomioitava monitasohallinnan käsitteellinen epätarkkuus, joka sallii varsin monenlaisten päätelmien ja tulosten niputtamisen käsitteen alle.

On helpottavaa silti ajatella, että monitasohallinnan käsitteen epämääräisyyden ja monimutkaisuuden vuoksi on selvää, että sen käsittäminen on helpompaa aloittaa mikro- kuin makrotasolta. Pureutumalla pieneen osaan eurooppalaista monitasohallinnan järjes-

telmää, kuten yksittäisen maan alueiden verkostoitumiseen, voidaan ymmärtää jotain järjestelmän ruohonjuuritason toimintaperiaatteesta, ja lähteä rakentamaan kuvaa pala palalta suuremmasta järjestelmästä. Tässä mielessä tutkielman tulosten voidaan nähdä palvelevan pieneltä osaltaan EU:n ymmärtämistä ylikansallisen monitasohallinnan ilmentymisenä.

Vaikka tutkielman aineistoon ja teoriakehykseen liittyykin rajoitteita, ja vaikka tutkimuskysymykseen vastaaminen herättikin yhtä paljon jatkotutkimuskysymyksiä kuin vastauksia, voidaan tutkimuskysymykseen kuitenkin sanoa vastatun onnistuneesti. Tutkielman myötä tietämys aiemmin verrattain tutkimattomasta aihepiiristä on kasvanut. Alueiden verkostojen EU-edunvalvontaa tukevasta merkityksestä suomalaisessa kontekstissa voidaan edellä mainitut rajoitukset huomioon ottaen johtaa myös päätelmiä siitä, miten vastaavat kansainväliset toimijat verkostoja hyödyntävät.

## Lähteet

AER – Assembly of European Regions (2013). Verkkosivusto. Viitattu: 6.4.2013. Osoite: <http://www.aer.eu/>.

Blom, A. (1999). *Edunvalvontaa kotipihalta Breydeliin – lobbauksen teoriaa ja käytännön kokemuksia*. Teoksessa Raunio, T. & Wiberg, M. (toim.). *Päätöksenteko Euroopan unionissa: selkeä johdatus monimutkaiseen vallankäyttöön*. Tampere: Gaudeamus Kirja: 194–225.

Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. *Qualitative Research in Psychology*, 3: 77–101.

CEMR – Council of European Municipalities and Regions (2013). Verkkosivusto. Viitattu: 6.4.2013. Osoite: <http://www.ccre.org/en/>.

Djelic, M-L. & Sahlin-Andersson, K. (2006). *Introduction: A world of governance: The rise of transnational regulation*. Teoksessa Djelic, M-L. & Sahlin-Andersson, K. (toim.). *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press: 1– 30.

Donas, T. & Beyers, J. (2012). *How Regions Assemble in Brussels: The Organizational Form of Territorial Representation in the European Union*. *Publius: The Journal of Federalism Online*, 9. Viitattu 27.4.2013. Osoite: <http://publius.oxfordjournals.org/content/early/2012/09/21/publius.pjs042>.

Donas, T. & Beyers, J. (2013). *Analyzing the Information Exchange Network of Regional Offices*. Konferenssipaperi. MSPA Conference 2013. Viitattu: 27.4.2013. Osoite: <http://conference.mpsanet.org/papers/archive.aspx/2011/123159>.

Euroopan yhteisöjen komissio (2001). *Eurooppalainen hallintotapa: Valkoinen kirja*. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio.

Euroopan yhteisöjen komissio (2006). *Green Paper: European Transparency Initiative*. Bryssel: Euroopan yhteisöjen komissio.

Four Motors -verkosto (2013). *Organization*. Verkkosivusto. Viitattu 6.4.2013. Osoite: <http://www.4motors.eu/-Organization-.html>.

Greenwood, J. (2011). *Interest Representation in the European Union. 3<sup>rd</sup> edition*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Greenwood, J. (2012). *Networks of Brussels regional offices: Explaining participant orientation towards citizen frames*. Konferenssipaperi. PSA Territorial Politics Specialist Group Conference 2012.

Helsinki EU-toimisto (2013). *Helsinki EU-toimisto*. Verkkosivusto. Viitattu: 15.7.2013. Osoite: [http://euoffice.it.helsinki.fi/?page\\_id=9](http://euoffice.it.helsinki.fi/?page_id=9).

Hirsjärvi, S. & Hurme H. (2001). Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hooghe, L. (2002). *The Mobilisation of Territorial Interests and Regional Governance*. Teoksessa Balme, R., Chabanet, D. ja Wright, V. (toim.). *L'action collective en Europe*. Pariisi: Presses de Sciences Po: 347–374.

Hooghe, L. & Marks, G. (1996). "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism*, 26: 73–91.

Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Huyseune, M. & Jans, T. (2008). *Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors*. *Brussels Studies*, 16. Viitattu 8.3.2013. Osoite: [http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/EN\\_57\\_BruS16EN.pdf](http://www.brusselsstudies.be/medias/publications/EN_57_BruS16EN.pdf).

Itä- ja Pohjois-Suomen EU-toimisto (2013). *Verkostot*. Verkkosivusto. Viitattu: 15.7.2013. Osoite: <http://www.northfinland.fi/index.php?749>.

Jachtenfuchs, M. (2001). *The Governance Approach to European Integration*. *Journal of Common Market Studies*, 39: 245-264.

Joint Transparency Register Secretariat (2012). *Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012*. Bryssel: Joint Transparency Register Secretariat.

Jordan, A. (2001). *The European Union: an Evolving System of Multi-Level Governance ... or Government*. *Policy & Politics*, 29: 193–208.

Keskinen, V. (2012). *Euroopan unioni palkansaajakeskusjärjestön toimintaympäristönä*. Pro Gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Yhteiskuntapolitiikka.

Kern, K. & Bulkeley, H. (2009). *Cities, Europeanization and Multi-level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks*. *Journal of Common Market Studies*, 47: 309–322.

Kettunen, P. & Kull, M. (2009). *Governing Europe: the Status and Networking Strategies of Finnish, Estonian and German Subnational Offices in Brussels*. *Regional & Federal Studies*, 19: 117–142.

Kohler-Koch & Rittberger (2006). *Review Article: The Governance Turn in EU-studies*. *Journal of Common Market Studies*, 44 Annual Review: 27–49.

Lahtinen, M. (2008). *Etuja valvomassa Euroopassa: tapaustutkimus Elinkeinoelämän keskusliiton EU-edunvalvonnan rakentumisesta*. Pro Gradu –tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto. Valtio-oppi.

Laki alueiden kehittämisestä (2009).



Länsi-Suomen Eurooppa-toimisto (2013). *WFEO:n yhteistyöverkostot*. Verkkosivusto. Viitattu: 15.7.2013. Osoite: <http://www.wfeo.fi/17>.

Marks, G. (1992). *Structural Policy in the European Community*. Teoksessa Sbragia, A. Sbragia (toim.). *Euro-Politics*. Washington DC: The Brookings Institution. 191–225.

Marks, G., Haesly, R. ja Mbaye, H. (2002). *What do Subnational Offices Think They are doing in Brussels?* *Regional & Federal Studies*, 12: 1-23.

Moravcsik, A. (1993). *Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmental Approach*. *Journal of Common Market Studies*, 31: 473–524.

Moravcsik, A. (1995). *Liberal Intergovernmentalism and Integration. A Rejoinder*. *Journal of Common Market Studies*, 33: 611–628.

Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.

Rubin, H. & Rubin, I. (2005). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data. Second Edition*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Saaranen-Kauppinen, A & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Verkkojulkaisu. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarasto. Viitattu: 18.05.2013. Osoite: <http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>.

Schmidt, V. (2006). *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. New York: Oxford University Press.

Stoker, G. (1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. *International Social Science Journal*, 50: 17–28.

Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa (2012). *Suomalaiset aluetoimistot Brysselissä*. Verkkosivusto. Viitattu: 12.10.2012. Osoite: <http://www.finland.eu/public/default.aspx?nodeid=35801&contentlan=1&culture=fi-FI>.

Tampereen ja Pirkanmaan EU-toimisto (2013). *Verkostot*. Verkkosivusto. Viitattu: 15.7.2013. Osoite: <http://www.tampere-region.eu/eu-toimisto/verkostot/>.

Tatham, M. (2008). *Going Solo: Direct Regional Representation in the European Union*. *Regional & Federal Studies*, 18: 493–515.

Turun ja Varsinais-Suomen Eurooppa-toimisto (2013). *Eurooppa-toimiston tärkeitä yhteistyökumppaneita*. Verkkosivusto. Viitattu: 15.7.2013. Osoite: <http://www.turku.fi/Public/default.aspx?nodeid=10879&culture=fi-FI&contentlan=1>.

Ukkonen, K. (2011). *"Mitenkähän mä sanosin tän diplomaattisesti"* – *Suomalaiset aluetoimistot Brysselissä*. Pro Gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallispolitiikka.

Valle, A. (2002). *Maakuntien yhteistyöryhmät rakennerahasto-ohjelmien hallinnoinnissa*. Helsinki: sisäasianministeriö. Aluekehitysosaston julkaisuja 3/2002.

Valtiovarainministeriö (2011). *Suomen Aluehallinto*. PowerPoint-esitys. Helsinki: valtiovarainministeriö. Viitattu: 30.12.2012. Osoite: [http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/03\\_muut\\_asiakirjat/20110314Suomen/Aluehallintoesittely\\_suomi.ppt](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20110314Suomen/Aluehallintoesittely_suomi.ppt)

Vuorela, S. (2005). *Haastattelumenetelmät*. Teoksessa Ovaska, S., Aula, A. & Majaranta, P. (toim.). *Käytettävyytutkimuksen menetelmät*, 37-52. Tampere: Tampereen yliopisto, Tietojenkäsittelytieteiden laitos.

# Liitteet

## Liite 1 Haastatteluteemat

1. Verkostojen kartoitus: mitkä verkostot, millä perusteella valittu ja millainen rooli toimistolla on verkostoissa?
2. Verkostoitumisen tavoitteet. Edunvalvonnan tärkeys tavoitteiden joukossa.
3. Verkostojen kyky vastata tavoitteisiin. Positiivinen ja negatiivinen lähestyminen. Tarinat onnistumisista ja epäonnistumista.
4. Verkostojen merkitys toimistonne edunvalvonnalle? Koetteko verkostot tehokkaaksi edunvalvonnan muodoksi? Millaisia edunvalvontaan liittyviä asioita verkostoissa voi tehdä?
5. Hyvän edunvalvontaverkoston tunnusmerkkejä? Millainen verkosto pystyy parhaiten hoitamaan sille asetetut edunvalvontatehtävät?

## Liite 2 Haastattelujen tiedot

<b>Päivämäärä</b>	<b>Haastattelun tunnus</b>	<b>Haastateltava</b>
21.5.2013	Haastattelu 1	Suomalaisen EU-toimiston asiantuntija
27.5.2013	Haastattelu 2	Suomalaisen EU-toimiston johtaja
3.6.2013	Haastattelu 3	Suomalaisen EU-toimiston johtaja